



## **SIGMA**

**Содействие совершенствованию государственных институтов и управления**  
Совместная инициатива ОЭСР и Европейского союза, финансируемая главным образом за счет ЕС

# **ПОЛИТИЧЕСКИЕ СОВЕТНИКИ И ГОСУДАРСТВЕННЫЕ СЛУЖАЩИЕ В ЕВРОПЕЙСКИХ СТРАНАХ**

## **ДОКЛАД SIGMA № 38**

подготовлено для Sigma Саймоном Джеймсом

Отдельные разделы по странам подготовили следующие авторы: Томас Бренг Йоргансон и Рикке Гиннеруп (Дания); Яцек Чапутович (Польша), Хозе Алехандре Гимараэс де Суза Пинейро (Португалия); Антонио Натера-Пераль и Фрациско Хавьер Руис-Мартинес (Испания), а также Кэтрин Реймонд (Великобритания)

Данный документ был подготовлен при финансовом содействии Европейского союза. Мнения, представленные в нем, принадлежат авторам, и они никоим образом не могут считаться официальной позицией Европейского союза и не обязательно отражают мнения ОЭСР и стран-членов этой организации или стран-бенефициаров, участвующих в программе Sigma.

## ПРОГРАММА SIGMA

Программа Sigma (Support for Improvement in Governance and Management - «Содействие совершенствованию государственных институтов и управления») — это совместная инициатива Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и Европейского союза, финансируемая главным образом за счет средств ЕС.

В сотрудничестве со странами-бенефициарами программа Sigma обеспечивает поддержку добросовестной практике в сфере государственного управления посредством:

- оценки прогресса в реформах и определения приоритетов на основе принципов, отражающих лучшие образцы практики европейских стран и действующее законодательство ЕС (*acquis communautaire*);
- оказания содействия лицам, принимающим решения, и государственным органам в создании организаций и процедур, отвечающих европейским стандартам и практике в данной сфере;
- обеспечения донорского содействия в Европе и за ее пределами путем оказания помощи в разработке проектов, создании необходимых предпосылок и поддержке их реализации.

В 2007 году партнерами программы Sigma являются следующие страны:

- **страны, недавно вступившие в ЕС:** Болгария и Румыния;
- **страны-кандидаты на вступление в ЕС:** Хорватия, бывшая югославская республика Македония и Турция
- **западные балканские страны:** Албания, Босния и Герцеговина (государство, состоящее из Федерации Боснии и Герцеговины и Республики Сербской), Черногория, Сербия и Косово (с июня 1999 г. находится под управлением Миссии ООН по делам временной администрации в Косово – МООНК)
- **Украина** (деятельность финансируется Швецией и Великобританией).

Программа Sigma осуществляет поддержку реформаторских усилий стран-партнеров в следующих сферах:

- законодательные и административные основы, государственная служба и система правосудия; системы, исключаящие коррупцию в органах государственной власти;
- государственный внутренний финансовый контроль, внешний аудит, борьба с мошенничеством, а также управление средствами, выделяемыми ЕС;
- управление государственными расходами, бюджетной и казначейской системами;
- государственные закупки;
- разработка и координация государственной политики;
- повышение качества нормативно-правового регулирования.

Более подробную информацию о программе Sigma можно найти на нашем сайте:

<http://www.sigmaweb.org>

### Авторские права ОЭСР

Изначально данный документ был опубликован на английском языке под заголовком: *Political Advisors and Civil Servants in European Countries*.

ОЭСР предоставляет свободное право пользоваться данным материалом для некоммерческих целей. Запросы с целью получения права коммерческого использования данного материала или права на перевод следует направлять по следующему адресу: [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org).

## ПРЕДИСЛОВИЕ

В то время как изменение роли политических советников для многих стран демократии и особенно для стран, недавно вступивших в ЕС, а также для стран-кандидатов на вступление и стран, которые входят в сообщество программы помощи восстановлению, развитию и стабилизации ЕС (CARDS), сегодня является чрезвычайно актуальной темой, вызывает удивление тот факт, что существует очень мало сравнительной информации. Чтобы устранить данный пробел, осенью 2005 года в рамках программы Sigma для ознакомления с опытом разных стран было начато исследование, основанное на анкетировании.

В январе и феврале-марте 2006 г. совместно с миссией ОБСЕ в Косово, организацией Public Administration International (PAI) и администрацией премьер-министра Косово программой Sigma были проведены две серии семинаров о роли политических советников и чиновников, занимающих высшие государственные должности. Целью этих семинаров было уточнение роли как государственных служащих, так и политических советников в министерствах Косово, а также прояснение и укрепление рабочих взаимоотношений между ними. В ходе семинаров во время дискуссий и заседаний рабочих групп были представлены и обсуждены различные позиции стран ЕС (Литва, Великобритания, Польша и Швеция) в отношении к роли политических советников и государственных служащих.

В первой части настоящего исследования представлен обзор материалов о роли политических советников и их взаимоотношениях с государственными служащими в странах ОЭСР, а также обобщен опыт, полученный в ходе семинаров в Косово. Во второй части, в главах, посвященных отдельным странам, подробно рассматривается роль политических советников в Дании, Польше, Португалии, Испании, а также Великобритании.

Данная публикации предназначена главным образом для правительственных учреждений/секретариатов и министерств стран региона, где осуществляется программа CARDS, а также данный доклад может оказаться полезным и для других стран с экономикой переходного периода, которые в настоящее время занимаются совершенствованием работы своих ведомств. Данное исследование может быть использовано в программе непрерывного обучения государственных служащих/политических советников в обозначенных странах, так как нем содержится международный опыт решения данной проблемы.

Со всеми публикациями Sigma можно ознакомиться на веб-сайте программы Sigma.

## СОДЕРЖАНИЕ

ПРОГРАММА SIGMA.....	2
ПРЕДИСЛОВИЕ .....	3
КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ .....	5
I – СРАВНИТЕЛЬНОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ.....	8
II – РАЗДЕЛЫ ПО СТРАНАМ .....	26
ДАНИЯ .....	26
ПОЛЬША.....	38
ПОРТУГАЛИЯ.....	47
ИСПАНИЯ .....	56
ВЕЛИКОБРИТАНИЯ .....	72

## КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ

Для административных структур демократических стран весьма характерны трения между политическими советниками и государственными служащими. Каким образом в этих странах в соответствии с укоренившимися в них историческими традициями определяются роли политических советников и государственных служащих? Какими нормами определяются их функции? Как взаимодействуют политические советники и государственные служащие? В чем предмет разногласий между ними и как разрешаются данные противоречия? Существуют ли национальные особенности в разных странах, особенно в области подготовки этих категорий служащих? Цель этого основанного на анкетировании исследования заключается в том, чтобы представить различные национальные традиции в определении роли и обязанностей политических советников и государственных служащих, а также существующие международные договоренности, призванные устранять присущие их взаимоотношениям источники конфликтов.

### Основные выводы:

- Отношения между политическими советниками и государственными служащими в большинстве стран ЕС и ОЭСР обычно бывают непростыми. Особенно часто подобные трения возникают в странах с переходной экономикой, и в странах с устоявшейся традицией государственной службы при появлении в ее структуре политических советников.
- Государственные служащие и политические советники играют разные, но взаимодополняющие роли: их объединяет ответственность за выработку политических рекомендаций, а также лояльность по отношению к своему министру. Политические советники предлагают рекомендации в отношении политических мер и с политической точки зрения. Государственная служба отвечает за организацию, исполнение и реализацию политических мер, но госслужащие также прорабатывают для своего министра варианты политических решений.
- Политическим советникам приходится полагаться на взаимодействие с государственной службой в целом. И наоборот, государственные служащие нередко приходят к выводу, что политические советники могут им помочь разобраться в политической обстановке, в которой они работают.
- Следует четко определять и уважать границы между политическими советниками и госслужащими, но эта граница является линией, а не стеной. Ведомства не смогут эффективно функционировать, если эти две группы не будут сотрудничать.

### Основные выводы по странам:

- в *Дании* государственная служба (основанная на заслугах и достоинствах бюрократия и система карьерной службы, при которой назначение на высокие государственные должности получают политически нейтральные государственные служащие из состава министерских работников) может заниматься и занимается выработкой как практических, так и стратегических политических рекомендаций, но воздерживается от прямого участия в партийной политике. В каждом министерстве разрешается иметь только одного политического советника министра, которой занимается главным образом прессой, а не выработкой тактических рекомендаций для министра. В «Белой книге» 2004 г. более детально определяются соответствующие роли и обязанности, а также курс обучения, обязательный для начинающих политических советников, который должен подготовить их к работе в министерской среде.
- *Польша* было непросто разделить политическую сферу и сферу государственной службы, а также сохранить это разделение. В Польше была принята система политических канцелярий,

которые руководствуются отдельными министерскими директивами и в которых политические советники и государственные служащие вместе вырабатывают политические рекомендации для руководства. Было бы неплохо принять комплексную систему мер регулирования политических канцелярий, особенно из-за отрицательного общественного мнения о политических советниках, которые в прошлом нередко оказывались втянутыми в политические скандалы в связи со злоупотреблениями служебным положением.

- В *Португалии* закон определяет политических советников (и в парламенте, и в правительстве) как категорию, обособленную от госслужбы, и им запрещено любое прямое вмешательство в деятельность административных органов. Однако немалая часть политического аппарата, работающего с членами правительства, привлекается из органов государственного управления, в которые они могут возвращаться, так как государственный служащий не обязан уходить в отставку, чтобы работать в качестве политического советника. В результате четкое разделение между политическими советниками и государственными служащими на деле оказывается затруднительным.
- В *Испании* существуют четыре тенденции – политическая и административная децентрализация, консолидация системы органов социального обеспечения, интеграция в ЕС, а также приватизация и передача государственных услуг в частный сектор, – которые существенным образом отразились на роли госслужащих на центральном уровне, а также на их обязанности вырабатывать тактические политические рекомендации и оказывать техническое содействие политикам на различных уровнях центрального аппарата госуправления. В настоящее время около  $\frac{3}{4}$  должностей политиков занимают государственные служащие. Политические назначенцы, вместе с постоянными госслужащими, работают в политических канцеляриях в качестве специальных советников. В последние годы предпринимались попытки сформулировать кодекс этики [политических советников], а также осуществлять регулирование путем подбора и найма специальных советников, численность которых на местном уровне и, в определенной степени, на уровне автономных областей стремительно растет.
- В *Великобритании* государственные служащие и политические советники тесно взаимодействуют друг с другом, исходя из понимания того, что министрам нужны самые разные рекомендации, как практические, так и политические, чтобы, опираясь на все известные факты, принять наилучшее решение. Сотрудничество между этими двумя группами зависит от профессионализма каждого чиновника и от понимания того, что они обе преследуют общие цели. Политические советники считаются временными государственными служащими, которые должны вести себя в соответствии с Кодексом поведения специальных советников и в соответствии с Кодексом государственной службы, при этом особо подчеркивается их бескомпромиссность и лояльность избранному на тот момент правительству.

#### **Рекомендации:**

- Соответствующие роли государственных служащих и политических советников должны быть четко определены, в идеальном случае – законодательно, и подкреплены кодексами поведения.
- Необходимы простые механизмы для организации надлежащих и разумных рабочих отношений между этими двумя группами:

четкое понимание того, что политические советники вырабатывают рекомендации для министра, а не отдают приказы государственным служащим;

понимание того, чего добивается министр, и того, что должна сделать каждая группа, чтобы достичь поставленных целей;

простые рабочие механизмы, такие, как, например, еженедельные заседания с участием руководящих государственных служащих и политических советников для обмена информацией и распределения заданий.

- Законодательные основы должны быть подкреплены этическими нормами. Они должны быть усилены соответствующей кадровой политикой и мерами по подготовке всего персонала.
- Следует ввести в действие механизмы взысканий за нарушение норм законодательства. Как ни удивительно, но в западноевропейских странах отсутствуют нормы, регулирующие расследование и наложение взыскания в отношении политических советников.

## I – СРАВНИТЕЛЬНОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ

### ПОЛИТИЧЕСКИЕ СОВЕТНИКИ В ЕВРОПЕЙСКИХ СТРАНАХ: СРАВНИТЕЛЬНОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ

Саймон Джеймс  
Консультант «Sigma»

Политические советники отнюдь не новое явление в Западной Европе, но в последние десятилетия они появляются во все большем количестве стран, а в тех странах, где они существовали давно, их количество обычно растет. Это вызывает споры об их назначении, отношении с министрами и аппаратом государственной службы, их эффективности, а также правовых и этических рамках, в пределах которых они должны действовать. Настоящий доклад посвящен рассмотрению этих вопросов и предлагает в связи с этим некоторые рекомендации.

О политических советниках написано, на удивление, очень мало. В данном докладе использованы исследования, заказанные программой Sigma для этой публикации, имеющаяся литература, сведения, предоставляемые государственными служащими в некоторых странах Европы, а также непосредственный личный опыт. В результате получился некоторый итоговый документ; хотя для многих из следующих ниже утверждений можно привести как минимум одно исключение. Несмотря на то что существуют большие различия в организации работы политических советников в разных странах, тем не менее достаточное количество одинаковых практических подходов позволяет высказать некоторые общие наблюдения и предложить выводы.

Настоящий доклад составлен с учетом уже широко принятой концепции «европейского стандарта» государственной службы, охарактеризованной в ряде других докладов "Sigma", в частности в статьях *«Европейские принципы организации органов государственного управления»* и *«Основные рекомендуемые нормы в законодательстве о государственной службе»*; в этом контексте основным принципом является политическая беспристрастность государственной службы. Сама по себе эта концепция не так уж проста, так как все государственные служащие работают для политиков и участвуют в политической по сути задаче распределения государственных ресурсов. Во многих странах государственные служащие занимаются выработкой политико-тактических рекомендаций и оказывают поддержку своим министрам. Несмотря на это, обычная повседневная практика многих европейских стран показывает, что государственные служащие могут действовать хотя и беспристрастно, но с учетом политической обстановки.

Также во многих европейских политических системах предусматриваются политические советники для членов законодательного собрания, или как минимум для его ведущих членов, или для главных политических партий. Также в некоторых странах могут быть политические советники в региональных и муниципальных органах власти. Многие из поднимаемых в докладе вопросов также имеют отношение и к другим ветвям государственной власти, но в данном случае мы рассматриваем только работу политических советников министров правительства.

#### 1. Определение понятия «политический советник»

Кем являются политические советники, лучше всего определить по их отношению к двум группам, с которыми они работают теснее всего: с министрами и государственными служащими. Они являются помощниками министров, которым они предлагают свои рекомендации и помощь, обычно политического характера. Их назначение обычно является «назначением на основе доверия», является личным выбором министра и длится до тех пор, пока этот министр занимает свой пост. Следует проводить различие между политическими советниками и личным аппаратом



министра (в некоторых странах он также не входит в состав государственной службы), который планирует график, оказывает техническую поддержку и занимается другими подобными вопросами. Отличительной функцией политических советников является выработка рекомендаций.

Политические советники отличаются от обычных государственных служащих по трем основным аспектам. Во-первых, поскольку они лично назначаются министром, на них не распространяются обычные минимальные требования к занятию должности на госслужбе (хотя иногда советники в прошлом могли занимать должность государственного служащего). В целом очень редко предъявляются какие-либо требования к квалификации для получения назначения на должность политического советника. Разумеется, министры подбирают людей по их компетентности, хотя следует заметить, что иногда более существенным фактором оказывается партийная принадлежность. Во-вторых, политические советники остаются за рамками обычной иерархии, существующей в министерстве. Они обычно подчиняются непосредственно министру и выполняют только его распоряжения. В-третьих, на них не распространяются требования политической беспристрастности, предъявляемые госслужащим; от политического советника как раз и требуется политически продуманная рекомендация, которую министр не может потребовать от государственных служащих.

Правовой статус политических советников может быть различным: в одних странах они относятся к особой категории государственных служащих, а в других – они намеренно исключены из сферы применения законодательства о госслужбе; в некоторых странах их положение неопределенно. В нижеследующих главах, посвященных отдельным странам, приводятся некоторые примеры законов, регулирующих этот аспект. В Польше существуют подробно разработанные нормы, регламентирующие деятельность политических советников, хотя в разных министерствах функции политических советников различны. В Швеции и Великобритании политические советники составляют четко определенную, самостоятельную категорию сотрудников государственных органов власти, но в остальном правовые нормы, определяющие их статус, минимальны. Общепринятых «норм» было достаточно для любых инноваций, хотя в Великобритании последние десять лет этих норм оказывается недостаточно и они все чаще подменяются такими квазиправовыми механизмами, как кодекс поведения или стандартные договоры найма. В Португалии и Испании, как видно из соответствующих глав данной публикации, отсутствие законодательства или правовых норм вызывает серьезные трудности, и поэтому Испания движется в сторону введения регулирования. Во Франции законодательные ограничения нередко уступают политически принимаемым нормам поведения.

Невозможно рассуждать о роли политического советника изолированно. То, чем занимается политический советник, в значительной степени определяется функциями государственных служащих, с которыми вместе он работает. Есть три возможные модели:

- политические советники, работающие вместе с политически нейтральной государственной службой (Дания, Швеция, Великобритания): в такой системе государственная служба обычно является основным элементом в консультировании и поддержке министра, и роль политического советника ограничивается политическим консультированием.
- политические советники, работающие вместе с государственной службой, верхушка которой также политизирована: это создает менее упорядоченную систему, о чем можно судить из главы, посвященной Испании.
- *Cabinets ministériels (министерские канцелярии)* (Франция, Италия и до последнего времени – Бельгия), обычно состоящие из смешанной группы политических советников и временно прикомандированных государственных служащих: и те, и другие вырабатывают рекомендации министру и осуществляют плотный контроль за министерством от его имени; в таких системах обычно существует определенная дистанция между министром/«канцелярией» и остальными госслужащими, работающими в министерстве.

Во всех странах, опыт которых отражен в данном докладе, при рассмотрении отношений между политическими советниками и госслужащими возникают три основных вопроса.

Во-первых, имеет ли политический советник право отдавать распоряжения госслужащим. В большинстве стран такого права он не имеет, так как (а) это мешало бы иерархии управления и подотчетности в государственной службе и заставляло бы госслужащих отказываться от политической нейтральности, (б) роль советника заключается в том, чтобы консультировать, в данном случае конкретно министра, а не отдавать распоряжения. (Недавно в Великобритании обострились споры в связи с предложением о том, чтобы разрешить политическим советникам «передавать» распоряжения министров госслужащим, так как возникло опасение, что политические советники могут допускать собственную трактовку этих распоряжений).

Во-вторых, требуется ли разграничение функций этих двух категорий служащих; вопрос о том, где проходит граница между ними, вторичен (хотя и важен); главное требование сводится к тому, что должна существовать граница, которая понятна и соблюдается обеими группами. (Как показывает опыт работы автора с восточноевропейскими странами, у этих групп существуют ошибочные представления о роли друг друга, и отсутствие такой границы и рабочие взаимоотношения обычно и оказываются основной причиной трений между политическими советниками и государственными служащими).

В-третьих, могут ли обе группы добиться хороших рабочих отношений друг с другом, которые бы допускали пересечения этой границы без ущерба для роли каждой из групп; это особенно важно для той роли, которую каждая из групп должна играть в выработке политики. В некоторых странах существует тенденция ограничивать роль государственных служащих выполнением юридических и технических функций; среди стран, рассматриваемых в данном исследовании, наиболее ярко эта тенденция проявляется в Португалии. В ряде восточноевропейских стран она приняла крайнюю форму из-за стремления отождествлять «меры политики» с «политикой» и исключать государственных служащих и из того, и из другого. Это, в целом, не очень конструктивная тенденция. В результате бремя выработки политики ложится на небольшое количество политических советников, которые вследствие этого оказываются перегруженными, а государственные служащие недорабатывают, так как их задачи ограничиваются вопросами администрирования и управления. Это также означает, что меры политики вырабатываются в отрыве от опыта их реализации; отсутствие обратной связи является серьезным недостатком системы разработки мер политики.

## **2. Численность, роль, подбор кадров и история**

Данные о численности политических советников в европейских странах, как ни удивительно, трудно получить, даже в странах с открытым правительством. В большинстве европейских стран, как правило, большинству министров разрешено иметь одного, двух или трех советников, наиболее традиционным исключением является премьер-министр, которому дозволено иметь больше советников. Нормативы, лимитирующие число советников, встречаются редко, но в разных странах по разным причинам. В Великобритании правительство противится введению любых ограничений, в результате чего в аппарате премьер-министра численность советников выросла до 25, а в министерстве финансов до 10, хотя в большинстве министерств нормой остается не более двух советников. А в Дании наоборот, правительство противится рекомендациям внешней комиссии установить лимит в два или три советника, так как хочет сохранить действующее ограничение: по одному советнику каждому министру. В «канцелярских» системах численность советников гораздо выше, ограничения существуют во Франции, но практически не соблюдаются. В Испании сложилась необычная асимметрия: в большинстве министерств советников от 4 до 11, в аппарате премьер-министра 69, а в министерстве государственного управления – 106.

В реальности основным ограничителем численности советников является не столько законодательство, сколько терпимость общества. В Польше введение ограничений было вызвано

критикой, в Испании и Великобритании она же привела к замедлению роста численности. На ограничение численности политических советников может повлиять общая критика административной системы; в Бельгии и Италии попытки проведения реформ были вызваны скандалами в обществе, недовольном провалами в системе государственного управления или коррупцией.

Политический советник по определению должен иметь тесные политические связи с министром, на которого он работает. Это не всегда означает, что он должен быть членом партии, которую министр представляет, хотя чаще всего так и бывает, однако советник должен в целом поддерживать взгляды министра, чтобы предлагаемые им рекомендации не расходились с общим политическим мировоззрением и ценностями этого министра.

Иногда принято назначать политического советника от одной из партий, входящих в коалицию, чтобы «присматривать» за министром со стороны коалиционной партии, но такая практика, по природе своей ненадежна, деструктивна и обычно вызывает трения.

В рамках таких ограничений существуют три типа советников: эксперт, советник-универсал и помощник по делам прессы. Эксперты чаще всего находятся в меньшинстве. Они получают работу, благодаря своим знаниям или опыту в области конкретных вопросов, представляющих важность для министра. Обычно они имеют соответствующий профессиональный или научный опыт и часто находятся в середине или в конце своей карьеры. Обычно в министерстве они занимаются только «своими» вопросами, хотя их нередко просят «помочь» и с другими делами. (Для восточноевропейских стран переходного периода в последние годы характерно относительно большое число советников-экспертов, которые привлекаются в определенной степени для того, чтобы компенсировать нехватку специалистов в развивающейся государственной службе).

Советники широкого профиля обычно составляют большинство. Они обладают некоторыми знаниями того, чем занимается министр, но привлекаются главным образом в качестве политических «адъютантов». Чаще всего это молодые люди, которые работали прежде в аппарате партии, были журналистами, юристами или занимались наукой.

Помощников по связям с прессой обычно меньше, и встречаются они не во всех странах (Дания необычна в этом отношении, в этой стране политические советники занимаются главным образом прессой). Между ними и советниками-универсалами есть нечто общее, поскольку многие из последних в рамках оказания общей помощи министрам проводят некоторое время, встречаясь со СМИ от имени и по поручению министра. В немалой степени их деятельность определяется наличием или отсутствием в министерстве официальной пресс-службы, а также тем, доверяет ли ей министр.

Поскольку подбор политических советников зависит от личного выбора каждого министра, их привлечение нередко носит бессистемный и произвольный характер и практически всегда проводится с использованием неофициальных связей. Очень редко политические партии пытаются наметить для своих министров потенциальных советников, хотя время от времени в качестве кандидата предлагаются сотрудники партийного аппарата. Обычно решение принимают сами министры, и, естественно, они предпочитают сами контролировать этот подбор.

Развивается ли «профессия» политических советников? В большинстве стран для большей части советников эта должность является интересной и необычной интерлюдией в карьере; когда их министр теряет пост, советники обычно возвращаются к своей прежней карьере. Иногда советник следует за политиком в зависимости от его министерских назначений, а иногда советник остается в одном и том же министерстве с несколькими меняющимися министрами из одной партии, особенно если у советника есть какой-то особо ценный опыт. Иногда к работе привлекают советника из числа советников премьер-министра (ниже предлагается более подробное описание этой группы советников). В некоторых странах такое назначение может стать частью более длительной политической карьеры; во Франции один или несколько сроков в качестве советника министра или

члена «канцелярии» оказываются практически обязательным этапом продвижения вверх в карьере политика или высокопоставленного государственного чиновника, а в Великобритании все большее число членов парламента и министров ранее работали политическими советниками (включая, во время написания этого доклада, министра иностранных дел и лидера оппозиции). Работа политического советника, судя по всему, стала самостоятельной профессией только в «канцелярских» системах, как, например, во Франции, где назначение в состав членов «канцелярии», фактически, становится для госслужащих главным пропуском к политическому продвижению (см. ниже раздел, посвященный «канцелярии»). В Бельгии до последних изменений, как показывают исследования, члены министерских канцелярий обычно задерживались на своих постах дольше, чем министры, с которыми они работали, тем самым оставляя в областях политики, в которых они работали, более долговечный след, чем сами министры. Другая традиция существует в Ирландии, где развитие системы финансирования оппозиционных партий привело к появлению «карусели», когда политические советники, чьи министры проиграли выборы, уходят на работу в партийный аппарат, а потом после более удачных выборов снова возвращаются на должность советников министров.

Затраты на политических советников подчас вызывают споры. Эта тема стала предметом дискуссий в Великобритании, где с 1997 года в правительстве Блэра численность советников значительно выросла; именно эта проблема заставила польское правительство в 2004 году сократить количество советников. Однако, когда в адрес политических советников раздается критика, гораздо чаще она направлена не столько против связанных с ними издержек, сколько против их роли.

### 3. Функции

Нормы, регулирующие работу политических советников, – там, где они существуют, – посвящены главным образом их официальному правовому статусу и подчиненности; в них редко пытаются определить, чем будет заниматься советник. Это определение функций (достаточно логично) остается за министром. На практике от политического советника может потребоваться выполнение следующих перечисленных ниже функций:

- Отношения с партией — с официальными руководителями партии, представителями партии регионального и муниципального уровня, членами парламента, сторонниками партии и, возможно, политическими партиями в других странах. По определению эта та область, в которой госслужащим обычно запрещено помогать министру.
- Отношения с другими министрами: любое действующее правительство при разработке мер политики и решении административных вопросов должно иметь эффективную систему межведомственной координации, которой обычно занимаются государственные служащие. Однако могут возникать партийные вопросы, которыми не могут заниматься госслужащие, а также вопросы особого политического значения, которыми, по мнению министра, должны заниматься те, кому он особо доверяет. Это особенно верно в отношении коалиционных правительств, в которых необходимо вести межпартийные переговоры.
- Написание речей: многие «официальные» речи пишут госслужащие, и это всегда трудоемкий и неблагодарный труд; однако нередко министру необходимо отредактировать написанное, чтобы расставить политические акценты; кроме того, речи для партийных выступлений всегда составляются советниками.
- Рекомендации по текущим делам: министру может потребоваться обсудить неотложные политические вопросы и получить по ним рекомендации, нередко в связи с заголовками в только что вышедших газетах.
- Замечания по предложениям, подготовленным государственными служащими министерства: иногда эти замечания являются анализом представленных предложений с политической точки зрения, в которых ставятся вопросы, которые госслужащие не могут задавать: как

отреагирует партия? Как это скажется на региональных выборах в будущем месяце? Чаше всего задача заключается в пересмотре предложений с учетом того, как они согласуются с собственными взглядами министра и приоритетами правящей партии: достаточно ли внимания в предложении уделяется вопросам социального равенства? Можно ли найти более рыночно ориентированное решение проблемы? Не слишком ли много внимания в предложении уделяется административным требованиям и слишком мало – политическим императивам?

- Отношения со сторонниками партии в законодательном собрании: эта функция подразумевает информирование сторонников о предложениях министра; им можно подсказать, как лучше выступить в прениях или когда задать министру удачный вопрос.
- Помощь министру в подготовке к публичному выступлению: в дебатах в парламенте, в комитетах законодательного собрания, с важными речами или в интервью СМИ. Министры предпочитают иметь дело с тем, кого они знают и кто пользуется политическим доверием.
- Информирование министра о предложениях правительства, которые находятся за рамками его компетенции. Министр может принимать участие в заседаниях правительства или министерских комитетов, на которых не все вопросы будут касаться интересов его министерства, но по которым он, как член коллегиального органа, хотел бы высказаться. Поскольку такое выступление будет, скорее всего, политическим по содержанию, министру придется обращаться за помощью к своим советникам.
- Предложение собственных новых идей в области политики или проработка идей министра по новым инициативам. Госслужащие действуют осторожно и обычно пытаются не допустить, чтобы их министр брался за спорные вопросы. В отличие от них, политические советники могут предлагать идеи, от которых госслужащие откажутся, считая их нелепыми.
- Роль неофициального представителя в контактах с внешними группами. Эта задача подразумевает контакты с влиятельными сторонниками партии, лоббистскими группами, дружественными научными организациями или аналитическими центрами, лидерами бизнеса или профсоюзов.

#### **4. Отношения с министром**

Положение политического советника очень похоже на роль придворного при абсолютном монархе: все зависит от благорасположения или немилости одного лица. Самое главное – сохранить доверие министра.

Необходимым условием этого является право доступа. Прежде всего это означает личный доступ к министру. Для этого офис советника должен находиться в непосредственной близости от офиса министра, и советник должен иметь возможность регулярного общения с министром в течение некоторого времени. В идеале нужно договориться о том, чтобы было выделено определенное время для встреч министра со своим советником (раз в день или несколько раз в неделю). Если у министра несколько советников, группы которых возглавляет главный политический советник («канцелярия»), сам министр определяет, работать со всеми советниками или только с главным советником, через которого министру будут поступать все рекомендации. Это не просто деталь управления; это может решающим образом сказаться на качестве и содержании получаемых министром рекомендаций. Определяющими будут собственные предпочтения министра (и, возможно, главного советника), но, по опыту автора, наиболее эффективен смешанный подход, когда министр время от времени встречается не только со всеми советниками в составе группы, но и работает напрямую с тем советником, который отвечает за тот или иной конкретный вопрос. Советникам необходимо точно понимать, что думает министр и чего он хочет, а это лучше и точнее всего можно понять при прямом общении с министром, а не опосредованно, передавая сообщения через главного политического советника. Это общение, помимо прочего, приносит политическому советнику удовлетворение от работы.

Советникам совершенно необходим доступ на самые главные заседания, в которых принимает участие министр, особенно на его совещания с сотрудниками, на которых обсуждаются вопросы выработки политики; также советникам необходим доступ к документам, которые передает министру его собственный аппарат, которые поступают из других министерств и из внешних источников. Во многих странах причиной недовольства советников и их трений с госслужащими являются именно споры об их присутствии на заседаниях и доступе к документам. Трения между политическими советниками и официальными лицами, играющими роль «привратников» при министре, весьма распространены. Для правительства очень важно, чтобы правила, определяющие функции и деятельность политических советников, специально устанавливали бы, что разрешено, а что нет. Исключения должны быть, например, в большинстве стран советники лишены доступа к документам, имеющим гриф особой секретности, но, как правило, советнику необходимо предоставить свободный проход на заседания и доступ к информации, чтобы он мог давать надлежащие рекомендации министру.

Однако такой доступ налагает в свою очередь обязательства на советника. Он должен осмотрительно пользоваться привилегией доступа к министру, не должен отнимать у министра больше ценного времени, чем нужно, а при получении в распоряжение конфиденциальной информации он должен распоряжаться ею осторожно и не передавать ее посторонним. Участвуя во встречах вместе с министром, советнику лучше меньше говорить и больше слушать. Самые лучшие советники обычно те, кто пользуется своими привилегиями осмотрительно. Существует немало примеров советников, чаще из числа молодых людей, которые теряют голову от своей значимости и слишком наслаждаются своей важностью. Это обычно только мешает им, портит их отношения со всеми остальными, особенно с другими сотрудниками министерства, и в конечном итоге вызывает недовольство министра. Если говорить о советниках президента США, самые лучшие из них «обожают анонимность».

После того как необходимый доступ будет организован, ежедневные функции советника будут диктоваться потребностями министра (часто меняющимися). Решающим моментом здесь является развитие доверия. Если министр делится с советником тем, что он думает, и если советник действует осмотрительно (но без робости), предлагая разумные и политически актуальные рекомендации, советник станет неотъемлемой частью жизни министра. В лучшем случае по мере вживания советником в свою роль формируется симбиоз, когда советник начинает осваиваться с требованиями министра и понимать, как работает его ум. Хороший советник может предсказывать реакцию министра на те или иные события и идеи и упреждать его будущие запросы.

В некоторых европейских странах в министерстве работает один или несколько министров подчиненного уровня, у которых обычно нет собственных политических советников. Казалось бы, отношения «младших» министров с политическими советниками своего министра должны быть непростыми. Вполне естественно, что «младший» министр считает себя настоящим заместителем министра и рассчитывает на то, что министр будет с ним советоваться и привлекать к выработке важнейших решений в министерстве. Однако многие министры предпочитают общаться с политическим советником, которого они сами выбрали, чем с другим политиком, который может оказаться соперником – возможно, из другой партии в правящей коалиции – и которого, может быть, премьер-министр навязал против желания самого министра. Поэтому удивительно, что данных о такого рода трениях мало, они практически отсутствуют.

## **5. Отношения с государственной службой**

Как отмечалось выше, роль госслужащих и политических советников и их оценки текущей ситуации могут отличаться; эти различия, вместе с мнением госслужащих о том, что политические советники играют слишком значимую роль, нередко ведут к напряженности. Разумеется, когда в Великобритании и Ирландии в 1970-е и 1980-е гг. появились системы политических советников, многие (если не большинство) госслужащих относились к ним с подозрением, как к

институционализированным соперникам и досадной помехе. Видно, как со временем в обеих странах это неприятие уменьшилось, и в течение пяти - десяти лет эта инновация была в целом принята. Однако то, как строятся отношения, легко или с трудом, зависит от конкретной страны, министерства и конкретных людей.

В некоторой степени это обусловлено общими взаимоотношениями между политическим классом и государственной службой. Здесь присутствует целый спектр отношений. Характеристика, данная Пинеиро отношениям в Португалии, отличается значительной степенью поляризации, существующей между политиком и государственным служащим, что автоматически создает почву для трений. Системы «канцелярий» во Франции, Бельгии и Италии, где эти «канцелярии» в различной степени узурпировали функции, осуществляемые в других странах высокопоставленными государственным служащими, также чреваты трениями, хотя ситуации могут несколько отличаться в разных министерствах, в зависимости от *modus operandi* каждой канцелярии. В Дании, Испании, Швеции Великобритании, где государственная служба давно играет значительную политическую/тактическую роль и где функция политического советника более ограничена, сотрудничество происходит намного лучше. Правда, в Великобритании (см. описание), после значительного увеличения численности политических советников в конце 1990-х гг., существует очень неоднородная картина, когда в одних министерствах происходят серьезные столкновения между политическими советниками и государственным служащими и одновременно между ними формируются тесные рабочие отношения, когда и те и другие вместе разрабатывают предложения по мерам политики. Таких отношений нет даже в Швеции.

Потенциальных трудностей в отношениях очень много. Одна крайность, о которой говорится в исследовании по Португалии, но которая редко встречается, заключается в незаконном политическом вмешательстве в административные решения. Более распространенными являются противоречия, вызванные различиями в мировоззрении. Политических советников больше интересуют краткосрочные результаты, а должностных лиц – долгосрочные. Политические советники вечно спешат; у государственных служащих времени на обдумывание больше. Политические советники следят за электоратом, государственных служащих он интересует меньше. Политические советники больше склонны к изобретательности; государственные служащие более осторожны, отчасти по природе, отчасти потому, что им придется иметь дело с последствиями. Кроме того, без сомнений, появление политических советников в системе принятия решений усложняет и так непростой процесс получения решения от государственной машины.

Однако в целом государственные служащие в Европе стали привыкать к присутствию политических советников. Их назначение не привело к политизации государственной службы. На самом деле, хотя число стран ОЭСР, где существуют политические советники, выросло, и возросла численность политических советников в этих странах, последнее исследование, проведенные в ОЭСР, показывает, что в большинстве стран тенденция заключается в снижении политического контроля со стороны государственной службы. В целом, политические советники не вытеснили госслужащих в качестве основного источника рекомендаций для министра. Со временем политические советники стали общепризнанной частью системы. Они действительно оспаривают монополию государственной службы на консультирование министров. В то же время они являются лишь одним из источников многочисленных вызовов, с которыми последние десятилетия сталкивается традиционная веберовская гражданская служба. Вызов монополии в консультировании по мерам политики сосуществует одновременно с сомнениями в адекватности государственной службы во многих областях, включая экономическое управление, предоставление услуг и управление чиновников самими собой. Вызовы и сомнения в непреложности стали частью инструментария для модернизации сектора государственного управления, аналогичное давление испытывает на себе и область формулирования мер политики. На самом деле политики приветствуют появление множества каналов политических консультаций и требуют этой множественности; политические советники являются лишь одним из проявлений этой тенденции и, без сомнения, они вносят свой вклад в политическое измерение консультирования по мерам

политики, которым государственные служащие заниматься не могут. Наиболее вдумчивые из госслужащих понимают, что это дополнительное измерение скорее укрепляет, а не ослабляет разработку мер политики (или по крайней мере повышает удовлетворенность министра процессом разработки мер политики).

Политический советник может двояким образом помогать госслужащим в их ежедневной работе. Во-первых, если действительно возникает симбиоз между министром и политическим советником (описанный выше), политический советник становится для госслужащих ценным источником рекомендаций. У политического советника больше времени. Очень хорошо, когда госслужащий может спросить политического советника: «А почему собственно министр попросил нас проработать этот вопрос?», или «если мы предложим то-то и то-то, как вы думаете,отреагирует министр?» Такого рода «лакмусовая бумажка» может оказаться очень ценной.

Во-вторых, наличие политических советников может защитить госслужащих от требований министра заниматься политическими партийными задачами. В отсутствие политических советников министры будут обращаться к государственным служащим и требовать от них помощи в вопросах, выходящих за рамки требований нейтральности государственной службы, например, помощи в подготовке к партийному совещанию, составлении писем к партийным руководителям или достижении договоренности между коалиционными партиями. В Дании политические советники появились в конце 1990-х гг. именно потому, что государственных служащих привлекали слишком активно к политической работе. Так, например, весьма распространенным было участие государственных служащих в партийных совещаниях, также их привлекали к заключению межпартийных соглашений по коалиционным вопросам. Под давлением Фолькетинга (датского парламента) для выполнения этих задач был создан самостоятельный корпус политических советников.

Однако толковый политический советник будет знать, что ему госслужба нужна даже больше, чем он нужен госслужбе. Предложенные выше рекомендации – а именно, что политический советник должен пользоваться своим влиянием и доступом осмотрительно, – прежде всего относятся к договоренностям с госслужбой. В частности, политический советник не должен считать, что может отдавать распоряжения госслужащим, если такие полномочия ему не будут предоставлены особо (и в большинстве стран такими полномочиями советники не пользуются). Не должен он и поддаваться искушению и утверждать, что говорит от имени министра – «министр попросил меня передать вам, что нужно сделать то-то и то-то», – потому что тем самым политический советник фактически встраивает себя в иерархическую пирамиду власти в министерстве. Это приведет к недовольству, и, весьма вероятно, придет день, когда советник перейдет границы дозволенного и министр от него откажется. Если иного не предусмотрено законом, единственной функцией политического советника является консультирование министра, который, в свою очередь, принимает решения и отдает распоряжения.

В целом политический советник получает максимум поддержки со стороны госслужбы, как и с любой другой стороны: благодаря вежливости, профессионализму и учтивости. Если он обращается к госслужащим в конструктивном духе, они, скорее всего, ответят ему тем же; в конце концов, учитывая близость советника к министру, их инстинкт подскажет им, что лучше помочь ему, если это возможно. Советнику нужно добиваться такого состояния дел, при котором существует некая «спираль добра»: для госслужащих советник является полезным и влиятельным лицом, это подталкивает их к тому, чтобы делиться с ним проблемами и информацией, что еще больше увеличивает возможности советника по выработке рекомендаций, к которым будут прислушиваться.

Высокомерный или агрессивный политический советник попросту оттолкнет от себя тех людей, в чьей поддержке он нуждается. Это приведет к проблеме, потому что, если госслужащие захотят осложнить жизнь советнику, они смогут это сделать, даже несмотря на сопротивление министра. Они могут «забывать» направлять копии документов советнику, приглашать его на встречи в



последнюю минуту, отказывать в самых обычных, но очень важных офисных услугах, например, в доступе к интернету, и самыми различными способами ставить его в неловкое положение. Конечно, некоторые советники оказываются втянутыми в некую порочную спираль: отталкивая от себя госслужащих, они тем самым лишают себя их поддержки и информации, это является причиной потери ими влияния в министерстве и, в конечном счете, влияния на министра, что в дальнейшем приведет к их исключению из участия во внутриминистерских дискуссиях.

Вышеизложенное означает, что успех или провал в отношениях [с госслужащими] находится в значительной степени в руках самого политического советника. Не вызывает сомнения, что и на госслужащих в такой же степени лежит обязанность сотрудничать с политическими советниками, и, как показывает общий опыт стран ЕС, госслужащие действительно сотрудничают с ними (хотя всегда будут некоторые неудобные лица, которые к политическим назначениям относятся, как к личному оскорблению). Как однажды сказал в ходе парламентских дебатов бывший политический советник в Великобритании (который в свое время сталкивался с госслужащими), «все зависит от личности, опыта, положительных качеств и беспорочности [политического] советника и создания здоровых, честных, профессиональных отношений с постоянными сотрудниками министерства и министрами».

## **6. Cabinets Ministériels (министерские канцелярии)**

Министерская канцелярия – относительно редкое явление; в Европе примерами стран, в которых они существуют, являются Бельгия (где эта система сейчас ликвидируется), Франция и Италия. Франция считается классическим примером, так как министерские канцелярии там существуют в узнаваемо современной форме почти 150 лет. В главе, посвященной Испании, говорится о том, что Испания, скорее всего, движется в сторону этой модели. (Следует заметить, что, хотя в Польше политических советников министров называют «канцелярией», на практике большинство министров получают не более трех советников, и они являются скорее политическими советниками в том смысле, который описывался выше, а не канцелярией, которая описывается в данном разделе).

Канцелярия отличается от описанной выше системы политических советников тем, что она не только консультирует министра, но и занимается политическим руководством и управлением всего министерства. Она отдает распоряжения от имени министра, а ведущие члены канцелярии имеют право подписи под документами от имени министра, нередко представляют его на внешних мероприятиях и выступают от его имени как в самом министерстве, так и за его пределами.

Канцелярии обычно состоят как из госслужащих, так и из внешних назначенцев, и по крайней мере от последних ожидается, что они будут с симпатией относиться к взглядам министра. Во Франции в состав канцелярии входит от 20 до 30 сотрудников, работающих с министром, и от 10 до 20 – с младшим министром. В Бельгии до последнего времени канцелярии были очень многочисленными, в некоторых крайних случаях, до того, как их размер был урезан административной реформой, в них насчитывалось до 100 членов. Статистику по процентам политических назначенцев найти непросто, однако Оливер Шрамек (бывший некоторое время директором канцелярии французского премьер-министра Жеспена) полагает, что примерно четверть персонала французских канцелярий являются внешними креатурами, назначенными по политическим причинам.

Члены канцелярии лично отбираются министром; в случае госслужащих это, конечно, подрывает традиционную иерархию службы и служит поводом для обвинений в фаворитизме. Писать об организации и методах работы канцелярий сложно, как отмечает Оливье Шрамек в своей монографии на эту тему, так как создавшиеся на этой основе организмы весьма расплывчаты, плохо

структурированы и требуют не столько юридической, сколько социологической оценки<sup>1</sup>. Это особенно справедливо для Франции, где официальные ограничения по численности, подбору и финансированию канцелярий часто совершенно безнаказанно игнорируются.

Властные полномочия главы канцелярии<sup>2</sup> охватывают все министерство, распространяясь на все основные политические решения, а во Франции – и на ключевые административные функции. Остальные члены канцелярии обычно отвечают за конкретные направления мер политики. Это чаще всего сотрудники аппарата, отвечающие за связи с парламентом, отношения со СМИ и избирателями министра. Иерархия в канцелярии обычно весьма гибкая; гораздо более важными являются личные отношения. В монографии Шрамека неоднократно говорится о том, что канцелярия должна работать как единая команда, но при этом автор признает, что не всем это удается и соперничество между членами кабинета является обычным. Многие сотрудники работают в течение нескольких сроков в канцеляриях разных министров, иногда с перерывами, занимая постепенно все более высокие посты, что является общепризнанным способом профессионального роста. При этом критики обычно утверждают, что, поскольку все определяет фаворитизм, подобная практика противоречит рекомендуемым подходам к карьерному росту в государственной службе, который основан на объективных оценках.

Наличие канцелярий явным образом значительно понижает роль сотрудников, возглавляющих остальные департаменты министерства. Поскольку процесс выработки решений перемещается вверх в канцелярию, остальное министерство играет техническую роль, где особое внимание уделяется исполнению решений, принятых поверх их голов (хотя весьма распространены ситуации, когда аппарат канцелярии сам занимается осуществлением тех или иных закрытых проектов). Там, где существует генеральный секретарь, как в Бельгии и Италии, его роль является скорее административной и технической. Однако такую роль можно превратить в значимую, особенно при решении бюджетных и организационных вопросов, и генеральный секретарь может оказывать немалое влияние в рамках так называемой координации. Отсутствие даже такого противовеса во Франции превращает канцелярию в главенствующую структуру. Именно это изменение роли политических советников от преимущественно консультационной к той, что в главе, посвященной Испании, охарактеризована как «центральная роль в разработке, выполнении, контроле и оценке мер государственной политики», заставляет считать, что Испания движется в сторону французской модели.

Система канцелярий влияет также и на межведомственную политику согласования, так как между канцеляриями обычно формируются собственные прочные связи. До последнего времени в Бельгии канцелярии были основным каналом координации и согласования между министерствами важных решений по мерам политики. Во Франции они взяли на себя эту роль, практически исключив политические вопросы; межведомственные разногласия разрешаются не на встречах министров, а сотрудниками их канцелярий. В Испании, как отмечается в исследовании, межведомственная сеть политических советников оказывает немалое влияние при определении, будет принят законодательный проект или нет. Для Италии это характерно меньше, но главным механизмом

---

<sup>1</sup> Для отношения к канцеляриям характерно то, что Ги Каркассонн, сам в прошлом глава канцелярии премьер-министра Рокара, опубликовал серьезную научную работу по типологии кабинетов, в которой он их охарактеризовал следующим образом: «друзья, дети, слуги и приспешники» [во французском оригинале *«les copains, les enfants, les valets et les lieutenants»*].

<sup>2</sup> Во французских министерских канцеляриях важно отличать директора канцелярии, который руководит основными политическими и административными функциями министерства, и руководителя канцелярии, который пользуется более тесной личной близостью к министру, так как именно он играет роль «сторожа», отвечающего за организацию графика работы министра и его профессиональной жизни. Оба лица пользуются огромным влиянием.

определения еженедельного графика заседаний итальянского правительства и урегулирования разногласий между министрами являются регулярные совещания глав канцелярий и официального секретаря министерства.

Канцелярская система имеет свои преимущества. Благодаря ей министр получает помощь от группы (обычно) весьма одаренных людей, многие из которых являются ведущими специалистами в своей области. Канцелярия оказывает поддержку министру во всех областях его жизни (некоторые системы государственной службы сегодня подвергаются обвинениям в том, что они неплохо помогают министру в административных и государственных делах, но недостаточно в том, что касается его политических потребностей). Кроме того, система канцелярий нравится министрам, которые предпочитают сами подбирать собственный аппарат.

Однако в адрес такой системы раздаются и серьезные критические замечания, которые можно разделить на две группы. В основе первой группы замечаний лежит следующее положение: система канцелярий является не чем иным, как закрытой системой распределения государственных должностей за оказанные политические услуги, она построена не на истинных заслугах, а на фаворитизме и подрывает главный принцип деятельности государственной службы. (Есть здесь и момент, связанный с равенством возможностей: как было показано в ходе недавнего исследования «Ле Монд», только 10 из 700 сотрудников канцелярий имеют, по собственному определению газеты, «иммигрантские корни»). В Бельгии часто жалуются на то, что государственные чиновники, отслужив в канцелярии, нередко получают повышение в нарушение обычных процедур продвижения по службе. Вторая группа критических замечаний связана с неэффективностью системы: система неэффективно привлекает опыт остальной части министерства; поощряет краткосрочность в принятии решений; порождает соперничество и «льстивое» поведение среди членов канцелярии и заставляет прочий персонал министерства заниматься изощренным маневрированием, чтобы повлиять на решения канцелярии, что ведет, по словам Шрамека, к «дисбалансу и злоупотреблениям». Одна из причин, по которым премьер-министр Балладур в 1993 году попытался сократить размеры канцелярий во Франции (попытка, которой система успешно воспротивилась), как раз и заключалась в том, чтобы помешать канцеляриям воздвигать «преграды» между министрами и государственными чиновниками.

По всем этим причинам система канцелярий уже давно подвергается критике. Однако политики, судя по всему не готовы пожертвовать таким очевидным источником политического покровительства, даже если более отдаленными результатами оказываются низкое качество государственного управления и ослабление системы государственно-административной деятельности. Во Франции этот институт неоднократно подвергался критике, в частности в докладе комиссии Бланка 1993 года, в котором содержалась экспертно-аналитическая критика ее недостатков вместе с рекомендацией ограничить общую численность аппарата канцелярий 100 сотрудниками (вместо 400 тогда и 700 сегодня). Однако все попытки реформирования провалились, и большинство авторов склоняются сегодня к пессимистическому выводу Квермонна о том, что система, по крайней мере во Франции, может быть изменена только путем полной отмены.

К такому же выводу пришли и в Бельгии, где в 1999 году приступили к ликвидации канцелярий на федеральном уровне. Стимулом к принятию такого решения стала целая серия скандалов и провалов, в том числе дело о диоксине и дело Дютруа, которые, как утверждается в одном из докладов Сената, привели к тому, что государственная служба стала «чрезмерно политизированной, некомпетентной и невосприимчивой». Вследствие этих событий к власти пришло правительство, первостепенное значение придававшее радикальной реформе государственного сектора. Особое место в этой реформе было уделено канцеляриям, так как численность их аппарата с 1989 года практически удвоилась и составляла в среднем 30 человек, а также потому (как сказано в одном из документов программы «Коперник»), что «канцелярии имеют склонность оказывать слишком широкое влияние на деятельность министерств и фактически заправляют принятием решений». Чиновниками, которые находятся на государственной службе, это нередко воспринимается как

признак отсутствия уважения, и нередко ведет к трению между министром и отделами, находящимися в его подчинении. Также это ведет к отсутствию преемственности в решениях, так как после выборов министерские канцелярии приходят и уходят вместе с министрами».

Программой «Коперник» в каждом министерстве предусматривалась замена канцелярии небольшим министерским аппаратом, в состав которого бы вошли личные помощники, отобранные самим министром; стратегическим советом, который бы консультировал министра по мерам политики и состоял бы их руководителей департаментов министерства и внешних экспертов, а также «группой по подготовке мер политики» из числа государственных чиновников и внешних экспертов, привлекаемых на общих основаниях найма на госслужбу. Реализация этих решений идет медленно, из-за громоздкости государственных структур в Бельгии и неоднозначного характера общей программы реформ «Коперник», однако в том, что касается постепенной ликвидации канцелярий, сегодня уже многое сделано.

Важно отметить, что канцелярская модель не была взята странами Восточной Европы при демократизации (обратите внимание на приведенное выше замечание в отношении Польши). Эту идею не стали предлагать и западноевропейские консультанты восточноевропейских государств, и даже Европейская комиссия, в которой такие канцелярии используются в собственной системе внутреннего управления. Как и в случае американской системы распределения государственных должностей за политические заслуги, когда все высокопоставленные посты заполняются политическими назначенцами, такую систему можно терпеть у себя дома, но она признается не подходящей для экспорта.

## **7. Политические советники премьер-министра**

В большинстве стран Европы премьер-министру разрешается иметь более многочисленную группу политических помощников, чем другим министрам. Этому обычно есть две причины: премьер-министр должен заниматься гораздо более широким кругом вопросов, по сравнению с другими министрами, и поэтому ему нужен более широкий спектр рекомендаций; также функции премьер-министра практически исключительно политические, в отличие от прочих министров, в чьи обязанности обычно входит значительный регулятивный или административный компонент. Как показало обследование стран ОЭСР в 2004 г., в 7 из 15 стран большинство аппарата в администрации премьер-министра составили политические советники.

Необходимо помнить, что премьер-министру также помогает управление правительства (называемое по-разному: генеральный секретариат, управление делами правительства, секретариат правительства, ведомство канцлера, секретариат кабинета министров, т.п.), которое как раз укомплектовано государственными служащими<sup>3</sup>. В целом управление делами правительства отвечает за координацию мер политики, планирование работы и контроль за ее ходом, осуществляет правовые функции и функции связи, тогда как администрация премьер-министра в большей степени занимается выработкой рекомендаций по политике и государственным решениям, поддержкой связи и написанием речей. Поэтому разделение зон ответственности между государственными чиновниками и политическими советниками в целом не отличается от того, что существует в отраслевых министерствах, и хорошие рабочие отношения между ними так же важны.

Вообще в отношении политических советников, работающих на премьер-министра, встают те же вопросы, что и в отношении советников, работающих в отраслевых министерствах. Основное

---

<sup>3</sup> Следует отметить, что в ряде стран (например, в Дании, Нидерландах и Польше) аппарат, обслуживающий центральную часть правительства, называется Ведомством премьер-министра. Однако в таких случаях в организации имеется четкое функциональное разделение между функциями «управления делами правительства» и функциями оказания помощи премьер-министру.

отличие заключается в том, что они нередко отвечают за стратегическое планирование работы правительства в целом, а также что они взаимодействуют главным образом с министрами и их ближайшими советниками, а не с функциональными подразделениями министерств. Дополнительная функция советников премьер-министра, которая встречается во многих коалиционных правительствах, заключается в регулировании отношений между коалиционными партиями, которые могут быть в большей или меньшей степени институционализированы.

В целом влияние политических советников премьер-министра на остальную часть правительства зависит от особой власти или ее нехватки у самого премьер-министра в силу сочетания институциональных, личностных и политических факторов. Если премьер-министр - настоящий лидер, его советники могут играть немаловажную роль. Это, без сомнения, отличает последние составы правительства в Испании и правительство Блэра в Великобритании, и обычно характерно для всех стран с канцелярской системой. Однако именно доминирование премьер-министра обычно усиливает роль его советников, а не наоборот, что доказывает опыт властных премьер-министров с небольшим количеством политических советников. В случае слабости премьер-министра его советники будут бороться за собственное влияние, примером чему стало недолговечное правительство Крессона во Франции.

До тех пор, пока роль и влияние советников премьер-министра являются отражением роли и влияния их хозяина, остальной частью правительственной системы это воспринимается как законное. Трудности возникают тогда, когда политические советники получают фактически собственную, автономную власть над министрами. В определенной степени такая проблема существует во Франции. Подобная ситуация сложилась в течение некоторого времени в Литве, где советники премьер-министра на время получили юридические полномочия (как по отдельности, так и в составе группы) изучать предложения министров, вносить в них изменения или отвергать их. Этот эксперимент долго не просуществовал, а недовольство, которое он вызвал, спустя семь месяцев способствовало «кончине» правительства, предложившего его.

Большее число советников у премьер-министра практически во всех странах ведет к назначению главного политического советника, которым обычно является лицо, пользующееся немалым влиянием (хотя обычно не очень хорошо известное широкой публике).

## **8. Подотчетность, этика и что делать, если возникают проблемы**

В целом для Западной Европы характерен положительный опыт в отношении политических советников. Однако бывают и проблемы; время от времени политические советники или госчиновники могут нарушать правила. В отношении государственных служащих действует четкая система ответственности; гражданское законодательство устанавливает нормы поведения, также существует определенная иерархия, позволяющая применять правила и налагать санкции за нарушение правил. С политическими советниками дела обстоят хуже. Это недостаточно исследованная область, и если в странах обычно есть хоть какие-то правовые рамки для регулирования вопросов найма политических советников, то основ, определяющих их ответственность и нравственное поведение, как правило, не хватает.

Существуют две основные проблемы. Первая заключается в отсутствии четких предписаний относительно поведения и этических норм политических советников. Вторая же сводится к проблеме подотчетности, так как политический советник существует за рамками обычной иерархии министерства и отвечает непосредственно перед министром. Если он нарушает правила, министр вряд ли будет слишком суров со своим любимцем. Министры заинтересованы в том, чтобы все делалось к их политической выгоде, и не всегда разделяют озабоченность госчиновников соблюдением приличий. Если поведение политического советника не вызывает серьезного общественного резонанса, оно ему, скорее всего, сойдет с рук.

В исследовании этой проблемы, проведенном Кингом, рассматриваются примеры из практики Австралии, Канады, Ирландии, Новой Зеландии и Великобритании и предлагаются три полезных урока. Первый заключается в том, что, хотя в Великобритании не существует закона о государственной службе (в отличие от других обследованных стран, да и вообще от большинства стран в Европе), там созданы очень жесткие этические правила, регулирующие деятельность политических советников, в форме кодекса поведения (выдержки из которого предлагаются в приложении к данному докладу), а также примерного кодекса найма политических советников. Эти кодексы содержат очень ясные правовые основы и служат образцом, которым могут воспользоваться и другие страны. (В приводимом ниже исследовании по Дании предлагаются аналогичные полезные примеры стандартного договора найма, общие правила поведения политических советников и особые правила взаимодействия политических советников со СМИ).

Во-вторых, недостаточно оставлять контроль соблюдения советником правил за министром, перед которым отвечает политический советник. Это оказалось серьезным недостатком британской системы, но это характерно и для других изученных стран. Необходимо предусмотреть независимую процедуру реагирования и расследования нарушений, а также наложения санкций. В-третьих, пишет Кинг, «одного правового регулирования недостаточно. Поощрение добродетели не менее важно, чем борьба с пороком. Выработать кодексы поведения необходимо в диалоге с государственными служащими, и этическое поведение должно поощряться самыми различными способами, путем ознакомительного обучения, на семинарах и через кадровую работу». (О том же говорится в рекомендациях датской комиссии об улучшении подготовки [советников] – см. главу о Дании).

## 9. Выводы и уроки

Оценить эффективность политических советников чрезвычайно трудно. Их влияние на курс политики всегда сложно определить. В некоторых ситуациях советник может утверждать, что то или иное решение было принято под его влиянием, но таких примеров немного. Гораздо чаще бывает так: политический советник думает, что чего-то достиг, а оказывается, что он толкался в открытую дверь или что его рекомендации просто совпали с чьими-то другими рекомендациями. Другим возможным критерием эффективности является удовлетворение министра. О нем непросто судить, в том числе и потому, что вряд ли министр открыто признается, что ошибся в назначении советника. Наверное, наилучшим показателем успеха является выживание. Немногие инновации в аппарате правительства держатся долго. Политические советники как вид во многих странах появились относительно недавно, и там, где их проверили на опыте, они в большинстве случаев удержались.

Какие выводы можно извлечь из этого краткого изложения? Можно сказать следующее:

- Функции политических советников должны быть четко установлены, лучше всего законодательно. В идеале они должны быть усилены кодексом поведения политических советников. Выполнение этих норм и кодекса должно быть предусмотрено в контракте политических советников.
- Соответствующие обязанности политических советников и государственных служащих должны быть четко определены. Где между ними проходит граница – вопрос второй; самое главное, что граница, четко установленная, известная всем и всеми соблюдаемая, должна быть.
- Тем не менее разделение функций между двумя группами должно идти вдоль линии, которая бы подсказывала им соответствующие функции, но не воздвигала барьера, мешающего им работать вместе над выполнением задач министра. Для регулирования отношений между политическими советниками и старшими госчиновниками в министерстве нужны рабочие

механизмы, используемые каждый день, такие, как регулярные совещания, особенно для обмена информацией и согласования того, как должна распределяться между ними работа.

- Политические советники должны руководствоваться здравым смыслом и быть осмотрительными. Они не должны злоупотреблять своим привилегированным доступом к министру, его совещаниям или к информации.
- Государственные чиновники должны работать с политическими советниками и помогать им в их особой и самостоятельной роли.
- Помимо норм, действующих в отношении государственных чиновников, необходимы этические правила, дополняющие правовые нормы, которые регулируют деятельность политических советников. Было бы неплохо составить кодекс поведения. Его применение должно подкрепляться обучением и кадровой работой.
- Нужен независимый механизм для расследования и применения наказаний за нарушения правил, определяющих поведение политических советников, наряду с механизмом расследований и наказаний, действующим в отношении государственных чиновников.

## Литература

Barbasiewicz, A. and M. Kulesza (1999), *Administration in Support of Government: the Functions and Organisation of Political Cabinets in Poland and in Some Other European Countries*, Chancellery of the Prime Minister, Government of Poland, Warsaw.

Ben-Gera, M. (2003), *Co-ordination at the Centre of Government: the Functions and Organisation of the Government Office - A Comparative Analysis of OECD, CEEC and Balkan Countries*, Sigma, Paris.

Ben-Gera, M and S. James (2004), *A Comparative Analysis of Government Offices in OECD Countries*, GOV/PCG/MPM/RD/(2004)1, OECD, Paris.

Bigaut, C. (1997), *Les Cabinets ministériels*, LGDJ, Paris.

Blanc, C. (1993), *Pour un État stratège, garant de l'intérêt général*; report for the preparation of the 11<sup>th</sup> National Plan, La Documentation française, Paris.

Braun, G. (2001), *La réforme de l'Etat à l'étranger*, Rapport du Sénat — Commission des Finances, no. 348, Sénat de la Belgique, Brussels.

Cabinet Office (2005), *Model Contract for Special Advisers*, UK Cabinet Office, London. See: [http://www.cabinetoffice.gov.uk/propriety\\_and\\_ethics/publications/doc/model\\_contract\\_special\\_advisers.doc](http://www.cabinetoffice.gov.uk/propriety_and_ethics/publications/doc/model_contract_special_advisers.doc)

Carcassonne, G. (1986), «Typologie des cabinets», in *Pouvoirs*, Vol. 36.

Destexhe, A., A. Eraly and E. Gillet (2003), *Démocratie ou participatie? 120 propositions pour refonder le système belge*, Editions Labor, Liège.

Dooney, S. and J. O'Toole (1998), *Irish Government Today*, Gill and Macmillan, Dublin.

James, S. (1998), *British Cabinet Government*, 2<sup>nd</sup> edition, Routledge, London.

Kessous, M. (2003), «Minorités peu représentés sous les dorures de la République» in *Le Monde*, 24 November 2003, Paris.

King, S. (2003), *Regulating the Behaviour of Ministers, Special Advisers and Civil Servants*, University College London, London.

Office of the Prime Minister of Kosovo, OSCE, Public Administration International and Sigma (2006), *From Politics to Policy: Building Effective Teams of Political Advisers and Senior Civil Servants*, OSCE, Pristina.

Pelgrims, C. (2005), "Personal Advisors of Ministers: more than personal loyal agents?"; Paper presented at the 13<sup>th</sup> NISPACee Annual Conference, Moscow, 19-21 May 2005.

Quermonne, J-L. (1994), «La 'mise en examen' des cabinet ministériels», in *Pouvoirs*, vol. 68.

Schrameck, O. (1995), *Les Cabinets ministériels*, Dalloz, Paris.

*Service Public Fédéral — Personnel et Organisation* (2004), Copernicus: au centre de l'avenir, SPF, Brussels.

Sigma (1996), *Civil Service Legislation Contents Checklist*, Sigma Paper No. 5, Sigma-OECD, Paris.



Sigma (1998), *Management Challenges at the Centre of Government: Coalition Situations and Government Transitions*, Sigma Paper No. 22, Sigma-OECD, Paris.

Sigma (1999), *European Principles for Public Administration*, Sigma Paper No. 27, Sigma-OECD, Paris.

## II – РАЗДЕЛЫ ПО СТРАНАМ

### ДАНИЯ

Томас Бренг Йоргенсен,  
Рикке Гиннеруп,  
руководители отделов, Министерство финансов,  
Дания<sup>4</sup>

#### 1. Общие сведения о стране

##### *1.1 Общая административная и политическая ситуация в Дании*

Органы управления исполнительной власти в Дании состоят из 19 министерств (включая Управление премьер-министра), 60 ведомств и большого количества различных учреждений, включая государственные предприятия и другие органы, тем или иным образом связанные с государством.

В датской конституции не предусмотрено подробных норм, регулирующих структуру, организацию и процедуры центральных органов исполнительной власти. Тем не менее существуют две конституционные нормы, которые имеют значение для понимания датской системы министерств. Прежде всего, премьер-министр единственный отвечает за назначение и снятие с должностей министров и за принятие решений по министерским портфелям. Во-вторых, основополагающую роль в системе играет правовой и нормативный принцип министерской ответственности.

Министр лично отвечает за любую деятельность внутри министерства, связанную с парламентом, и одновременно несет ответственность как за политические, так и за административные дела в департаментах и ведомствах министерства. Поэтому министр обладает большой степенью независимости. В датской системе, в отличие от системы канцелярий, ни премьер-министр, ни весь его кабинет не может отдавать официальных распоряжений министру по конкретному вопросу. Тем не менее, поскольку премьер-министр отвечает за назначение и увольнение министров и за проведение министерских перестановок, любой министр в конечном итоге зависит от воли и власти премьер-министра.

Помимо этих основных особенностей датской системы, государственная служба в целом соответствует веберовскому идеальному представлению о бюрократии. Поэтому государственная служба основана на чиновничестве, отбираемом по заслугам, а также на карьерной системе, при которой на высокие посты назначаются придерживающиеся политического нейтралитета государственные чиновники преимущественно из состава министерства.

Что касается политического контекста, важной особенностью датской исполнительной власти является то, что политические группы обычно формируются в зависимости от миноритарных коалиционных правительств. Поэтому чрезвычайно важными инструментами обеспечения «целостности» политики является процесс согласования, который происходит главным образом в двух комитетах (Комитете по экономике и Координационном комитете) и межведомственный механизм урегулирования конфликтов.

---

<sup>4</sup> В этой статье выражены личные взгляды обоих авторов, которые могут не совпадать с мнением датского министерства финансов или правительства Дании.

### ***1.2 Развитие системы консультаций по политико-стратегическим вопросам в Дании***

С середины XX века многие страны сосредоточили в основном внимание на том, что необходимы такие чиновники, которые бы свои познания в области права и бюджетной политики дополняли более политико-стратегическими способностями. Дания в этом смысле от любой другой страны ничем не отличается, и интеграция рекомендаций по мерам государственной политики с политико-тактическими рекомендациями приобрела дополнительное значение, особенно в последние годы.

Эта тенденция ведет к вытеснению госслужащих, специалистов в области права, экономистами, обладающими новыми профессиональными навыками, а также постепенно и политологами, наделенными цепким вниманием к политическому контексту, которые, столкнувшись с различными политическими препятствиями, способны маневрировать. В Дании с момента принятия первой конституции в 1848/1849 гг. по сегодняшний день все изменения можно разделить на три периода. С 1848 по 1901 не существовало четкого разделения между государственными служащими и политиками. Поэтому государственный чиновник мог перейти с должности постоянного секретаря и стать министром, и часто он, помимо должности государственного служащего, имел еще несколько «постов по совместительству». В период с 1901 по 1945 государственные служащие мало отличались от описанного выше типа, но были лучше подготовлены в области права и бюджетных вопросов. В тот период государственный чиновник был обычным администратором, который политику оставлял политикам. С 1945 г. по сегодняшний день мы наблюдаем постепенное возвращение такого государственного чиновника, который одновременно является политическим советником.

Из этого краткого описания можно сделать следующий вывод: государственная служба, которая занимается выработкой политических рекомендаций, далеко не новое явление в Дании. Поэтому различие, которое нередко проводится между профессиональными политическими рекомендациями по мерам государственной политики и политико-тактическими рекомендациями, в Дании сегодня не всегда очевидно.

В следующем разделе более подробно рассматриваются роль и обязанности постоянных государственных чиновников и государственных служащих, являющихся политическими назначенцами (специальные советники).

### ***1.3 Роль и обязанности постоянных государственных чиновников***

Рекомендациями и помощью министрам в Дании обычно занимаются постоянные и политически нейтральные государственные чиновники. Поэтому подбор и назначение на должности в государственной службе проводятся по личным заслугам, а не по партийной принадлежности.

Постоянные государственные чиновники и хотят и могут предлагать исчерпывающие, профессиональные политико-тактические рекомендации. Однако при этом особое внимание государственная служба должна уделять соблюдению требований профессиональных норм, партийной политической нейтральности, законности и обязанности говорить правду.

Как правило, профессионализм диктует приверженность общепризнанным стандартам в конкретной области, например, экономическим стандартам при проведении бюджетного анализа. Норма партийно-политической нейтральности подразумевает, что постоянный госчиновник должен воздерживаться от предложения своих рекомендаций во время предвыборных кампаний и от участия в разработке материалов для выборных кампаний, составления речей для выступления на партийных съездах и т.п.

Постоянные секретари (*departementschef*) играют ключевую роль в послевоенной тенденции к росту более полного политико-тактического консультирования со стороны постоянных

госчиновников. И сегодня постоянные секретари являются источником самых важных политических рекомендаций министру.

Помимо консультаций постоянных секретарей, министр получает политические рекомендации от различных отделов в министерстве. Личные секретари (*ministersekretær*) обычно принимают участие в выработке тех или иных политических рекомендаций, хотя их наиболее важной функцией остается практическая помощь министру, например, содействие контактам с парламентом, координация брифингов министра, помощь во взаимоотношениях с прессой.

Также важные политические рекомендации поступают и от других госчиновников, например, от заместителей постоянного секретаря и руководителей управлений. Даже начальники отделов предлагают проекты мер в письменном виде в записках и т.д. Однако возможности начальников отделов для прямого доступа к министру, чтобы в личной беседе изложить свои предложения, значительно отличаются.

Наконец, некоторая часть политических рекомендаций поступает в министерства через секретариаты политических партий. Это практически всегда происходит через министра, который затем направляет идеи в министерство, где затем эта стратегия или вопрос тщательно прорабатывается. Это явление не очень широко распространено в Дании, так как само правительство располагает очень опытными советниками в самих министерствах. Тем не менее коалиция не имеет доступа к министерствам и использует партийных секретарей гораздо чаще, чем правительство.

В этой связи необходимо подчеркнуть, что рядовые парламентарии, не важно, относятся они к правящей партии (или партиям в случае коалиционного правительства) или нет, не могут в обход официальных каналов – обычно через министра – обращаться в министерства с просьбой провести анализ того или иного конкретного вопроса.

В прилагаемой ниже таблице показано, кто имеет право обсуждать министерские дела напрямую с самим министром. В целом, как это видно из таблицы, те же тенденции характерны и для всех видов контактов с министрами, включая записки с политико-тактическими рекомендациями. Взаимодействие с министром сосредоточено на высшем уровне государственной службы, а возможность привлечения низших уровней зависит уже от конкретного министра.

**Таблица 1. Кого приглашают на рассмотрение министерских дел с участием непосредственно самого министра?**

**N=18 министерств (за исключением Управления премьер-министра.)**

	Каждый раз	Часто	Иногда	Редко	Никогда	Неприменимо	Всего
Постоянный секретарь	12	4	1	0	0	1	18
Заместитель постоянного секретаря	1	11	4	0	0	2	18
Руководитель управления	3	9	4	1	0	1	18
Начальник отдела	1	6	8	0	2	1	18
Директор ведомства/агентства	2	2	7	4	1	2	18

Обычно среди министров отмечается очень высокий уровень удовлетворенности рекомендациями и помощью, которую предлагают постоянные госчиновники, как по мерам государственной политики, так и в отношении политико-тактических рекомендаций. Однако министры меньше удовлетворены помощью в составлении речей. Кроме того, то, что министры обычно привлекают специальных советников с опытом работы в СМИ, говорит о том, что в области отношений с прессой у постоянных госчиновников есть возможности для совершенствования.

В последние годы ряд министров провели реорганизацию структуры департаментов (например, создав более многочисленные политические секретариаты, близкие министру), чтобы усилить функции разработки мер политики и возможности для постоянных госчиновников работать над рекомендациями министру (ср. врезку 1 ниже).

### **Врезка 1. Организация министерств и выработки рекомендаций министру**

Обычно министерство возглавляет министр с небольшим секретариатом (состоящим из двух личных секретарей с высшим образованием и советника, являющегося политическим назначенцем), за ним следует постоянный секретарь с небольшим секретариатом (состоящим из личного секретаря с высшим образованием), затем управления и мелкие отделы, и т. д. В последние годы ряд министерств провели реорганизацию структуры отделов, основная причина этого заключалась в намерении усилить функцию разработки мер политики и возможности для оперативного и продуманного консультирования министерств.

В министерствах стремятся создавать вокруг министра более крупные политические секретариаты. В аппарате секретариатов – способные и относительно молодые чиновники, имеющие особые навыки разработки новых мер политики, координации политических процессов и программ реформирования, составления речей для министра, и т. д. Как отмечалось выше, министры в меньшей степени удовлетворены помощью постоянного персонала в написании речей. Считается также, что политические секретариаты помогут улучшить эту часть работы среди постоянных сотрудников государственной службы.

Основная трудность – добиться тесного взаимодействия и координации между отраслевыми организациями и политическими секретариатами. Отличительной и положительной чертой членов постоянного аппарата госслужбы является их способность консультировать как по вопросам государственной политики, так и политической стратегии на всех уровнях организации.

#### ***1.4 Роль и обязанности специальных советников***

Использование назначенных по политическим причинам госчиновников (специальных советников) в Дании, по сравнению с другими западными демократическими государствами, исторически всегда было ограничено. В Норвегии, Швеции и Великобритании существуют не только политические советники, назначенные по партийному признаку, но и госсекретари и младшие министры. Политических назначенцев среди чиновников много, и они тесно завязаны на работу правительства.

Однако в Дании один только министр, назначенный от партии, отвечает за управление министерством, включая ведомства министерства, и у каждого министра есть только по одному специальному советнику<sup>5</sup>. Нужно подчеркнуть, что роль и обязанности специальных советников нельзя сравнивать с ролью и обязанностью госсекретарей и младших министров во многих других странах ОЭСР.

Специальные советники занимаются главным образом связями с прессой, например, контактами с журналистами, пресс-релизами и интервью. Лишь немногие специальные советники проводят большую часть своего времени, занимаясь политико-тактическими консультациями министра, выполняя тем самым роль «политтехнолога», так часто изображаемого в СМИ.

Из этого общего правила тем не менее бывают исключения. По важным вопросам, касающимся, например, Управления премьер-министра, специальный советник работает рядом с министром и постоянным секретарем и участвует в рабочих совещаниях в министерстве. В то же время специальный советник может давать в прессу общую информацию по сути текущих дел, политическому анализу и задачам, т.д.

<sup>5</sup> Кроме Министерства иностранных дел, где руководство состоит из двух министров (обычно по вопросам иностранных дел и развития).

В датских министерствах специальных советников немного. В 2005 только у 14 из 20 министров были специальные советники, и ни у одного из них не было больше одного такого советника. Таким образом, шесть министров в вопросах мер государственной политики, политико-тактических рекомендаций и отношений с прессой предпочли полагаться полностью на консультации постоянных сотрудников госслужбы. Наличие специального советника определяет скорее предпочтение министра, а не конкретные задачи, стоящие перед министерством.

Из 14 специальных советников восемь имели дипломы в области журналистики и/или опыт работы в датских СМИ. Остальные советники чаще всего исследователи с немалым журналистским опытом и/или стажем работы в секретариатах политических партий. Практически никто из специальных советников не имел прежнего опыта работы на государственной службе.

Таким образом, большинство специальных советников в Дании имеют диплом в области журналистики и/или опыт работы в СМИ. Это отражает растущее значение СМИ в обществе и политике.

На протяжении 1980-х и 1990-х гг. отмечалось небольшое увеличение в использовании специальных советников, назначаемых по партийному признаку и отделенных от государственной службы. Эта тенденция привела к появлению «Белой книги» 1354/1998, в которой рассматривались отношения между постоянными госчиновниками и политически назначаемыми специальными советниками.

В этой «Белой книге» впервые определялись роль и обязанности специальных советников. Определяющим для специальных советников является то, что занятие ими их поста связано с пребыванием министра в своей должности, а также то, что они являются сотрудниками частного секретариата министра и не могут иметь властных полномочий по отношению к государственным служащим, которые не входят в частный секретариат.

Еще один документ был опубликован в июне 2004 года («Белая книга» 1443/2004), главным образом в результате общественных дискуссий по двум вопросам. Первая дискуссия была о пределах участия постоянных госчиновников в вопросах политической важности. Вторая дискуссия касалась норм, регулирующих государственных служащих, которые работают специальными советниками.

«Белая книга» 1443/2004 привела к выработке ряда рекомендаций, касающихся норм поведения государственных служащих и использования специальных советников. Хотя формулировки этих норм ясны и однозначны, они, скорее, являются «мягкими» рекомендациями, а не «жестким» законодательством. Самые важные из них содержат следующие положения:

1. Во-первых, на специальных советников распространяются те же требования профессиональных стандартов, обязательства говорить правду и требование законности, что и на постоянных госчиновников. Отличается только требование нейтральности по отношению к партийной политике. В отличие от госслужащих, специальным советникам рекомендуется помогать своим министрам участвовать в парламентских выборах. Тем не менее специальные советники обязаны подать в отставку во время предвыборной кампании и поэтому не могут пользоваться ресурсами министерств (включая сетевой доступ, т.д.).

2. «Белая книга» рекомендует тщательно определить полномочия и функции специальных советников, чтобы их присутствие не создавало неопределенности относительно управленческих обязанностей в министерствах. Поэтому не следует предоставлять право специальным советникам отдавать распоряжения постоянным госчиновникам за пределами частного секретариата министра. Кроме того, должно быть понятно, что специальные советники, как и госчиновники, подчиняются постоянному секретарю, которому министр делегировал обязанности по осуществлению управления.

3. В «Белой книге» рекомендуется привлекать не более двух-трех специальных советников на министерство. Комитет, отвечавший за подготовку «Белой книги»<sup>6</sup>, посчитал, что было бы целесообразным предусмотреть для специальных советников различные функции (политико-стратегические консультации, информирование, т.д.) и одновременно ограничить их численность двумя-тремя советниками. Однако в 2001 году премьер-министр объявил, что каждый министр может нанимать только одного специального советника, и это пожелание ограничиться одним советником со времени публикации «Белой книги» оставалось неизменным.

4. В «Белой книге» заявлено, что для исключения случаев общественного недоверия большую важность играет открытость и прозрачность в отношении найма специальных советников. С целью содействия большей открытости в использовании специальных советников сведения о них публикуются на веб-сайте Управления премьер-министра.

5. И наконец, «Белая книга» рекомендует различные методы взаимодействия с прессой (*см. врезку 2 ниже*).

---

<sup>6</sup> Экспертный комитет по рекомендациям и помощи государственной службе правительству и его министрам.



## **Врезка 2. Особое значение специальных советников в свете меняющейся роли СМИ**

Предмет «политическое взаимодействие» теперь не случайно преподается в рамках практически всех программ по политологии в мире. Таким образом, в политическом мире нашла свое отражение та огромная роль, которую СМИ играют в обществе; в Дании использование специальных советников можно считать ответом на требование более эффективного взаимодействия со СМИ.

В Дании известен ряд случаев, когда журналист после представления того или иного министра в негативном или необъективном свете практически оказывался вытесненным за рамки любых профессиональных связей с соответствующим министерством. В «Белой книге» 1443/2004 тому, каким образом работать со СМИ, посвящен целый раздел.

Во-первых, как правило, на отношения между СМИ и специальными советниками распространяются все обычные административные принципы государственной службы, в частности, объективность и отсутствие дискриминации. Другими словами, общаясь с журналистами, специальные советники обязаны говорить правду, и они не могут решать, с какими журналистами они будут общаться. В «Белой книге» 1443/2004 однозначно говорится, что все журналисты должны по возможности иметь равные права, даже если какой-то журналист ранее отзывался о министре нелестно.

Во-вторых, использование «эксклюзивности» новостей допустимо, если оно оправдано в каждом конкретном случае. Оправданность использования эксклюзивного права может заключаться в том, что та или иная инициатива правительства привлечет к себе больше внимания и будет более тщательно проанализирована, если она будет представлена СМИ. Однако в то же время, помимо прочего, продолжает действовать принцип отказа от дискриминации, согласно которому министерство, предоставившее эксклюзивное право на освещение новости одному журналисту, должно предоставить ту же информацию и другим журналистам, если они этого потребуют. Тем не менее определенные сведения не могут быть переданы на основе эксклюзивности, например, политические инициативы, которые играют столь большую общественную роль, что вопрос о том, публиковать сведения о них или нет, вообще не стоит.

В-третьих, допускается поэтапное предоставление сведений для новостного эксклюзива (растянутое на несколько дней опубликование информации). Передаваемые таким образом сведения не должны вводить в заблуждение, и министерствам следует сообщить журналисту о том, что сведения являются лишь частью общей инициативы и должны интерпретироваться в соответствующем контексте.

В-четвертых, министерства не могут решать, кто из журналистов конкретного СМИ должен участвовать во встречах с прессой, брифингах, интервью, т.д. При этом могут быть вполне законные основания для приглашения конкретных журналистов, например, в силу их особых познаний в конкретной обсуждаемой области. В «Белой книге» 1443/2004 подчеркивается, что министр обладает широкими правами усмотрения при решении, в каких интервью он будет принимать участие.

### ***1.5 Опыт практической реализации***

В июне 2004 датское правительство выпустило заявление для прессы, в котором отмечалось, что в целом «Белая книга» 1443/2004 отражает позицию правительства и что министерства должны руководствоваться рекомендациями, содержащимися в ней.

В продолжение «Белой книги» 1443/2004 был составлен проект договора со специальными советниками на основе рекомендаций «Белой книги», который теперь используется в качестве основы для отбора и найма новых специальных советников в министерствах (ср. врезку 3 ниже).

### **Врезка 3. Стандартный договор найма специальных советников**

Стандартный договор со специальными советниками содержит следующие положения:

Место и область работы;

Рекомендации, перечисленные в «Белой книге» 1443/2004;

Открытость сведений о найме специального советника;

Заработная плата и условия найма, пенсия, отпуск и продолжительность рабочего дня;

Основные положения о прекращении работы по найму;

Прочие условия работы (бесплатное пользование телефоном, подписки на газеты, доступ к интернету, т.д.);

В договоре особо указано, что на специального советника распространяются положения Уголовного кодекса Дании и датского Закона об органах государственного управления. Кроме того, специальный советник не имеет права отдавать распоряжения государственным чиновникам, работающим в отраслевом органе. Также в контракте указано, что на веб-сайте Управления премьер-министра публикуется информация о функциях каждого конкретного специального советника, месте его работы и сведения о нем. И наконец, в договоре предусмотрено, что специальные советники получают уведомление об увольнении в момент объявления новых выборов.

До опубликования «Белой книги» 1443/2004 была некоторая двусмысленность в отношении того, распространяются ли на специальных советников властные полномочия постоянных секретарей, а также в отношении права специальных советников отдавать распоряжения постоянным госчиновникам.

В «Белой книге» указано, что постоянный секретарь обладает правом распоряжения в отношении специальных советников, а также что только постоянные госчиновники на государственной службе имеют права отдавать распоряжения. Данный принцип определяет отношения между специальными советниками и государственными служащими.

Еще в одном документе, развивающем положения «Белой книги», правительство приняло решение, что все вновь нанимаемые специальные советники должны пройти инструктаж относительно организации, *modus vivendi* и процедур министерской системы, чтобы они могли более эффективно вписаться в эту систему. В следующем ниже разделе более подробно обсуждается программа обучения, прохождение которой является обязательным для всех вновь привлекаемых специальных советников.

#### ***1.6 Действующая программа обучения***

Обычно у специальных советников несколько иное образование и опыт, чем традиционно у государственных чиновников. Большинство из них приходят из СМИ и не имеют ни теоретической, ни практической подготовки в области государственного управления. Это означает, что им нужна некоторая дополнительная подготовка, чтобы специальные советники могли бы быстрее адаптироваться к культуре работы в конкретном министерстве и одновременно получить знания общих норм, в частности тех, которые предусмотрены в Законе о государственном управлении.

С этой целью датским правительством разработана специальная программа подготовки для специальных советников (*см. врезку 4 ниже*).

#### **Врезка 4. Программа обучения специальных советников в Дании**

В связи с опубликованием «Белой книги» 1443/2004 Министерство финансов и Министерство юстиции организовали программу обучения для специальных советников. Данной программой предусматриваются следующие темы:

Политика правительства в отношении специальных советников

Общая история и организация центральных органов государственного управления

Министерская система и услуги, предоставляемые министру

Развитие государственной службы в Дании

Появление и история специальных советников в Дании

Общие правила системы управления и изучение Закона о государственном управлении

Рекомендации для специальных советников в отношении взаимодействия со СМИ

Правила в отношении доступа к архивам

Правила в отношении обязанностей министра

#### ***1.7 Замечания относительно возможных путей развития в будущем и необходимости реформирования***

С опубликованием «Белой книги» датское правительство согласилось с тем, что число специальных советников на одного министра должно быть ограничено, чтобы ликвидировать разрыв между политико-тактическими рекомендациями специальных советников и профессиональными рекомендациями по мерам государственной политики со стороны постоянных чиновников государственной службы. Это ограничение позволяет выполнить две функции. Прежде всего, оно является четкой разделительной линией, а, во-вторых, дает гарантии тому, что назначенные по партийному признаку специальные советники, в силу своей ограниченной численности, смогут работать в координации с государственной службой.

Даже после публикации рекомендаций «Белой книги» нанимать максимум двух-трех специальных советников правительство посчитало, что специальных советников должно быть не более одного на каждого министра, причем их основная задача будет состоять в консультировании по вопросам отношений со СМИ.

Это решение консолидировало датскую систему политически нейтральной государственной службы, которая занимается выработкой всех профессиональных политико-тактических рекомендаций. Данное решение позволяет в целом судить о текущем представлении правительства о роли политических советников. Таким образом, назначаемые по партийному признаку специальные советники будут важным дополнением к государственной службе, благодаря их особым знаниям того, как организовать отношения министра с прессой.

Однако предпосылкой успешной интеграции специальных советников в состав министерств служит выполнение рекомендаций «Белой книги» 1443/2004 относительно четкого разделения функций назначаемых по партийному признаку сотрудников аппарата и традиционных государственных чиновников. Кроме того, сотрудничество этих двух групп должно базироваться на взаимном уважении, истинном понимании функций друг друга и на постоянных тесных контактах.

Датская система уникальна, так как в ней только один министр отвечает за все управление министерства. Преимуществом такой системы является ясная политическая ответственность. Это, правда, не снимает вопроса о том, справится ли датская система (один министр на каждое министерство) с растущей рабочей нагрузкой и сложностью министерских дел.

Если датская система будет меняться в этом отношении, она, скорее всего, будет ближе к британской системе младших министров, чем к шведской системе госсекретарей. В британской системе младшие министры стремятся к карьере в парламенте, что ближе датской традиции разделения функций постоянной государственной службы с функциями назначаемых по партийному признаку представителей.

Также возникает вопрос о том, останется ли у постоянных секретарей время на политико-стратегический анализ из-за постоянно растущего количества проблем. В настоящее время постоянные секретари выполняют множество задач. Они являются одновременно и главным политическим советником министра, и лицом, ответственным за осуществляемое министром управление, реализацию мер и развитие своей организации. Эти две роли подразумевают большое количество выполняемых функций, и встает вопрос, не целесообразно ли в некоторых министерствах поделить такое бремя работы.

## Literaturlista

Bogason, Peter (1997), *Forvaltning og Stat*, Systime, Århus.

Christensen, Jørgen Grønnegård (1980), *Centraladministrationen: Organisation og politisk placering*, Jurist og økonomiforbundets forlag, Copenhagen.

Christensen, Jørgen Grønnegård and Marius Ibsen (1991), *Bureaukrati og bureaukrater*, Systime, Herning.

Christensen, Jørgen Grønnegård (1999), "Det tidløse ministerstyre", in Andersen, Jørgen Goul *et al.* (eds.), *Den demokratiske udfordring*, Hans Reitzels forlag, Copenhagen.

Cook, Timothy E. (1998), *Governing with the News: The News Media as a Political Institution*, University of Chicago Press, Chicago.

Knudsen, Tim (ed.) (2000), *Regering og embedsmænd: Om magt og demokrati i staten*, Systime, Århus.

Lund, Anker Brink (2002), *Den redigerede magt — nyhedsinstitutionens politiske indflydelse*, Aarhus Universitetsforlag, Århus.

Pedersen, Ove K., *et al.* (2000), *Politisk Journalistik*, Center for Journalistik og Efteruddannelse, Århus.

Peters, Guy and Jon Pierre (2004), *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The Quest for Control*, Routledge, London.

White Paper 1354/1998 (1998), *Forholdet mellem minister og embedsmænd*, Betænkning fra udvalget om forholdet mellem minister og embedsmænd, Schultz, Copenhagen.

White Paper 1443/2004 (2004), *Civil Service Advice and Assistance*, Report of the Expert Committee on Civil Service Advice and Assistance to the Government and its Ministers, Schultz, Copenhagen.

## ПОЛЬША

**Яцек Чапутович,**  
**заместитель руководителя государственной службы,**  
**Ведомство госслужбы;**  
**лектор в «Гражданской коллегии» (Collegium Civitas) в Варшаве,**  
**Польша**

### 1. Политическая традиция

Политическую традицию государственной службы в Польше и отделение госслужбы от политической сферы можно проследить с момента зарождения независимого польского государства, созданного в 1918 году, до Второй республики в Польше, существовавшей в период между мировыми войнами.

Первым сводом правил, касающихся структуры государственной службы, был закон «О системе государственной гражданской службы» от 17 февраля 1922 г.<sup>7</sup>. Этот закон, со многими последующими поправками, оставался в силе до 31 декабря 1974 г., когда он был заменен, как и в других коммунистических странах, Трудовым кодексом. Это изменение ослабило позицию госслужащих по отношению к их начальству, так как открыло возможности для оказания на них политического давления. Принятый в 1982 году закон «О сотрудниках государственных учреждений» был призван повысить уважение к госслужащим и органам государственного управления<sup>8</sup>. Однако в целом, в этот период в Польской народной республике решающим фактором была политическая лояльность по отношению к коммунистической партии. Система «номенклатуры» означала, что занятие руководящих должностей в государственных органах было результатом политических решений, т.е. не основывалось на истинных заслугах. Политическая сфера и госслужба были тесно переплетены. Система государственного управления, основанная на четком разделении политической и чиновничьей сфер, начала функционировать только после 1989 г.

### 2. Ситуация сегодня

Разделение между политической сферой и сферой госслужбы отражено в законе 1996 года «Об организации и правилах работы Совета министров и сфере компетенции министров»<sup>9</sup>. Исходной точкой в данном законе послужила убежденность в том, что для эффективного функционирования органов государственной власти необходимо разделение функции политического администрирования (администрирования в целях государственного управления) и исполнительного

<sup>7</sup> См. А. Górski, «Закон о государственной службе от 18 декабря 1998 в свете законов о госслужбе 1918-1922 гг.», в кн. *«Польский альманах государственной службы 2002 г. О политической нейтральности систем государственной службы после 1918, а также после 1989 г. см. А. Górski, "Civil servans czy politicus servans - w okresie międzywojennym i obecnie" [государственные служащие или политические слуги – в период между войнами и сегодня], Służba Cywilna no. 3/2002, с. 71-97.*

<sup>8</sup> *Ustawa o pracownikach urzędów państwowych [Закон о сотрудниках государственных учреждений] от 16 сентября 1982 г., Dz. U. Z 1982 г., № 31, с. 214.*

<sup>9</sup> *Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów [Закон «Об организации и правилах работы Совета министров и сфере компетенции министров] от 8 августа 1996 г., Dz. U. z 1999 г., № 82, с. 929.*

администрирования. Также появилось осознание того, что должен существовать конкретный способ подбора и найма людей для выполнения обеих функций<sup>10</sup>.

Закон предусматривает законодательные основы для функционирования в польской системе органов государственной власти политических канцелярий. В соответствии со Статьей 39, п. 3, в каждом министерстве может существовать политическая канцелярия министра.

Политический компонент состоит из министра и его заместителей, которые могут замещать министра в функции управления тем или иным направлением системы государственных органов и представлять министра в парламенте. Политический компонент также включает в себя политических советников, которые принимают участие в работе по программе правительства и помогают министру в его контактах с электоратом, парламентскими клубами, общественными организациями, профсоюзами, СМИ и иностранными партнерами.

В соответствии с Конституцией Польши, министры «должны руководить конкретным направлением системы органов государственного управления или выполнять задачи, порученные им премьер-министром»<sup>11</sup>. В этой формулировке акцент делается на политической ответственности министра за состояние дел в указанной области, а не на выполнение им административных задач. Поэтому министр должен контролировать концептуальную, бюджетную, законодательную и свою личную деятельность в министерстве. В выполнении министром его обязанностей ему помогают заместители и политическая канцелярия, а также армия госчиновников<sup>12</sup>. Сфера госслужбы регулируется законом «О государственной службе» от 18 декабря 1998 г. Закон подтверждает конституционный принцип, который гласит, что закон «О государственной службе» гарантирует профессиональное, надежное, беспристрастное и политически нейтральное исполнение государственных задач<sup>13</sup>. Госслужба должна выполнять ежедневные распоряжения правительства, но также должна стоять на страже интересов государства, соблюдать конституцию и вести себя в соответствии с нормами демократического общества<sup>14</sup>.

Системы привлечения членов политических канцелярий – политических советников и госслужащих отличаются. Первые подбираются на период, в течение которого политический руководитель (министр, заместитель министра, воевода) осуществляет свои функции, а вторые отбираются в открытом конкурсе на неопределенный период времени.

<sup>10</sup> См. M. Kulesza и A. Barbasiewicz, «Функции политических канцелярий», в Польском альманахе госслужбы за 2002 г., с. 37. Об отношениях между госчиновниками и политиками в разных странах см. D. Wach-Golecka, «Государственная служба и политическая власть в государственном администрировании» в Польском альманахе госслужбы за 2005 г.

<sup>11</sup> статья 149, п. 1 Конституции Республики Польша от 2 апреля 1997 г.: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>.

<sup>12</sup> См. M. Kulesza и A. Barbasiewicz, «Функции политической канцелярии», *op. cit.*, с. 42-43.

<sup>13</sup> Закон о государственной службе от 18 декабря 1998 г.: <http://www.usc.gov.pl/gallery/65/655.doc>. Описание проблем, стоящих перед польской госслужбой, см. в J. Czaputowicz, «Государственная служба в Польше — между политизацией и профессионализацией», в Польском альманахе госслужбы за 2005 г., с. 23-45.

<sup>14</sup> Первый закон о государственной службе вступил в силу 5 июля 1996 г. Однако так как квалификационные процедуры для получения назначения в качестве госслужащего проводились с нарушениями, после выборов 1997 г. было принято решение разработать новый закон. См. K. Burnetko, «Służba Cywilna w III RP: punkty krytyczne» [Госслужба в III-ей польской республике: наиболее важные соображения], в кн: Raport Fundacji im. Stefana Batorego, 2003 г., s. 21-31; Z. Derdziuk et al., Raport z przeprowadzonej analizy i oceny tworzenia służby cywilnej (sierpień-wrzesień 1997), [Доклад о проведенном анализе и оценке создания государственной службы (август 1996 - сентябрь 1997 г.)], Варшава, февраль 1998 г.

В 2001 году Совет министров постановил, что в политической канцелярии заместителя премьер-министра максимальное число политических советников шесть, министра – четыре, руководителя Канцелярии премьер-министра – два, а госсекретаря – один. Заместители госсекретарей утратили право на собственного политического советника<sup>15</sup>. Причины для этого решения кроются, судя по всему, в негативном отношении общества к политическим советникам, сомнениях в их необходимости и желании сократить расходы органов государственной власти.

Вскоре последовали дальнейшие сокращения численности политических советников. Программа по сокращению государственных расходов от 8 октября 2003 года отменила с 1 января 2004 года посты политического помощника госсекретаря и сократила количество должностей в политических канцеляриях министров до трех, а заместителей премьер-министра – до пяти. В результате общее число должностей в политических канцеляриях уменьшилось с 82 до 46, что позволило добиться экономии почти в 1,8 млн. польских злотых в год (около 464 тысяч евро)<sup>16</sup>. На практике решение Совета министров об ограничении численности сотрудников в политических канцеляриях легко изменить. Со времени парламентских выборов 25 сентября 2005 года число сотрудников в политических канцеляриях растет. На практике их численность зависит от бюджетной ситуации в том или ином министерстве.

Статья 47 закона «О сотрудниках государственных учреждений» говорит о том, что лица, являющиеся сотрудниками политических канцелярий премьер-министра и министров, а также советники других лиц, занимающих ведущие государственные должности, нанимаются на основе контрактов ограниченной продолжительности на период времени, в течение которого лицо, занимающее государственную должность, выполняет свои функции<sup>17</sup>.

В Распоряжении Совета министров от 28 марта 2000 г. устанавливаются правила для вознаграждения сотрудников политических канцелярий и советников лиц, занимающих ведущие государственные должности. Вознаграждение члена политической канцелярии состоит из базовой заработной платы, компенсаций за руководящую должность и надбавок за выслугу (длительность нахождения на службе). На них распространяются те же правила предоставления специальных премий, платы за выслугу, наградных премиальных и иных поощрений, как и в отношении

<sup>15</sup> Komunikat po Radzie Ministrów [Решение заседания Совета министров], 26 октября 2001 г.: [http://www.kprm.gov.pl/1937\\_2368.htm](http://www.kprm.gov.pl/1937_2368.htm).

<sup>16</sup> Program uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych [Программа по реструктуризации и сокращении государственных расходов], Rada Ministrów, Варшава, октябрь 2003 г. В мае 2005 г. был опубликован отчет о полном выполнении этой задачи. См. Raport z realizacji “Programu uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych” [Отчет о выполнении «Программы по реструктуризации и сокращении государственных расходов»] Rada Ministrów, Варшава, май 2005 г.

<sup>17</sup> *Ustawa z dn. 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, op. cit.* закон «О сотрудниках государственных учреждений» является единственным законом, который устанавливает правила найма политических назначенцев [статья 47(1)]. статья 47 была добавлена на основе Статьи 88, п. 5, закона «О госслужбе» от 5 июля 1996 г. и вступила в силу с 1 января 1997 г. В Ст. 47(1) говорится: «Наем: 1) сотрудника политической канцелярии премьер-министра, заместителя премьер-министра, министра и любого другого члена Совета министров; 2) советников лиц, действующих в качестве руководителей на государственных должностях, помимо перечисленных в п. (1), осуществляется на основе договора, заключаемого на время исполнения лицом, занимающим государственную должность, своих функций. Прекращение договора осуществляется извещением, направляемым за две недели до момента прекращения».



сотрудников, не являющихся государственными служащими и работающими в учреждениях органов государственного управления<sup>18</sup>.

### 3. Задачи и организация политических канцелярий

Основные задачи политической канцелярии сводятся к выработке политических рекомендаций и выполнению предписанных ей обязанностей.

В соответствии с законом политическая канцелярия премьер-министра является консультационно-аналитической группой. Ее задачи состоят в выработке политических рекомендаций и организации контактов премьер-министра. Главой канцелярии обычно является заместитель госсекретаря. Численность советников определяется руководителем Управления делами премьер-министра, а не законом. Секретариат премьер-министра оказывает политической канцелярии организационную, офисную и протокольную помощь<sup>19</sup>.

Канцелярия министра обычно занимается самыми важными задачами в министерстве. Она разрабатывает политическую и содержательную стратегию, а также собирает и отбирает информацию, необходимую для надлежащего принятия решений. Ее деятельность направлена «вовнутрь» министерства, а ее консультативная роль не может объединяться с процессом принятия министерством решений.

Компетенция политических канцелярий отражена во внутренних положениях каждого министерства, хотя предмет регулирования может быть различным. В настоящее время только положения о внутренней организации в некоторых министерствах описывают задачи и организацию политических канцелярий. Эти положения в различных министерствах разные, одни министерства регулируют канцелярии, другие – нет.

Например, среди конкретных задач политических канцелярий Министерства защиты окружающей среды следующие: (1) инициирование деятельности политического и предметного характера; (2) выработка стратегии и директив в соответствии с мерами государственной политики и проверка на этот предмет работы организационных подразделений; (3) проведение анализа политических, экономических и социальных событий в свете государственной политики; (4) сотрудничество с политическими партиями, парламентскими клубами, государственными органами и органами самоуправления, неправительственными организациями и политическими канцеляриями других министерств; (5) координация работы политических советников; (6) планирование и организация консультаций и подготовка заключений в отношении деятельности министра; (7) анализ и подготовка заключений по документам, представляемым на подпись министру; (8) создание и согласование информационной и медийной политики; (9) ведение рабочего графика министра; (10) координация направления корреспонденции министру, а также (11) представление мнений по предполагаемым визитам и встречам министра, а также о соответствии проектов выступлений, подготовленных другими подразделениями, целям правительства. При выполнении своей рабочей программы политическая канцелярия тесно взаимодействует с госсекретарями и заместителями госсекретаря, а также с госчиновниками в составе министерства. Основное правило

<sup>18</sup> *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 marca 2000 r. w sprawie zasad wynagradzania i innych świadczeń przysługujących pracownikom urzędów państwowych zatrudnionym w gabinetach politycznych oraz doradcom lub pełniącym funkcje doradców osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe* [Распоряжение Совета министров от 28 марта 2000 г. о вознаграждении и иных поощрений для сотрудников государственных учреждений, работающих в политических канцеляриях, и для советников лиц, выполняющих руководящие обязанности на государственных должностях], Dz.U. z 2000 r., № 24, с. 296.

<sup>19</sup> *Biuletyn Informacji Publicznej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów* [Общественный информационный бюллетень Канцелярии премьер-министра]: <http://bip.kprm.gov.pl/bip>.

функционирования канцелярии заключается в сотрудничестве политической сферы и сферы госслужбы при профессиональном выполнении задач правительства<sup>20</sup>.

В целом политические канцелярии относительно небольшие по размеру, по сравнению с государственной службой, которая ориентирована на ежедневное управление министерствами. Члены политических канцелярий часто не имеют необходимых познаний для разработки рекомендаций, что ограничивает их роль. Однако после смены правительства на некоторое время роль политической канцелярии становится довольно важной. Чтобы избежать конфликтов между госчиновниками и политическими советниками, членам канцелярии, как правило, не разрешается отдавать приказы госчиновникам. Это может делать только министр (заместитель министра). Устранение потенциальных конфликтов между этими двумя группами – задача министра.

Положения Министерства экономики и Министерства регионального развития включают в себя правила, которые должны выполняться лицами, занимающими политические посты<sup>21</sup>. Эти лица должны действовать в законном порядке, укреплять доверие граждан и заботиться о репутации государства и правительства. Они должны также соблюдать принцип политической нейтральности, распространяющийся на госслужбу. Министры не могут использовать свои посты и государственные ресурсы для содействия достижению целей политических партий или групп интересов, к которым они относятся. Они должны укреплять единство Совета министров, выполнять свои обязанности с надлежащей тщательностью, рационально использовать государственную собственность и государственные финансы и, при необходимости, содействовать расследованиям и процедурам контроля. Они должны гарантировать открытость и прозрачность в отношениях с обществом и не допускать возникновения подозрений в том, что в рамках государственной деятельности они преследуют собственные личные интересы<sup>22</sup>.

За нарушение этих правил никаких особых механизмов наказания не предусмотрено. В прошлом случалось, что под общественным давлением ряд случаев нарушения правил этики приводил к отставке или увольнению членов политической канцелярии.

Сложно спрогнозировать, что будет происходить в будущем с регулированием политических канцелярий. Требуется более широкая перспектива для того, чтобы правильно оценить процесс. Представляется целесообразным разработать всеобъемлющие нормы регулирования политических канцелярий.

#### 4. Общественное мнение

На общественное мнение особое влияние оказывают обвинения в злоупотреблениях должностными полномочиями и коррупции. Так, например, советника заместителя министра обороны обвинили в вымогательстве финансовых привилегий у иностранных фирм и участии в конкурсах, организуемых министерством<sup>23</sup>. Кроме того, руководитель политической канцелярии Министра

<sup>20</sup> *Biuletyn Informacji Publicznej Ministerstwa Środowiska* [Общественный информационный бюллетень Министерства охраны окружающей среды]: <http://www.mos.gov.pl/bip/index.php?idkat=43>.

<sup>21</sup> 31 октября 2005 года Министерство экономики и труда было разделено на Министерство экономики и Министерство регионального развития. Трудовые вопросы отошли Министерству труда и социальной политики.

<sup>22</sup> *Biuletyn Informacji Publicznej Ministerstwa Gospodarki i Ministerstwa Rozwoju Regionalnego* [Общественный информационный бюллетень Министерства экономики и Министерства регионального развития]: <http://bip.mgpiops.gov.pl/organy+i+osoby+sprawujace+funkcje+i+ich+kompetencje/Gabinet+Polityczny/Gabinet+polityczny.htm>.

<sup>23</sup> “*Doradca Szeremietiewa oskarżony*” [«Обвинения советнику Шереметьева»] in *Wprost*, 24 sierpnia 2002 r.: <http://www.wprost.pl/ar/?O=28461>.

внутренних дел и администрации нарушил закон о борьбе с коррупцией, став членом советов директоров компаний. Другие члены этой же канцелярии также нарушили закон о борьбе с коррупцией<sup>24</sup>. Недавно назначенный руководитель в Министерстве охраны окружающей среды был вынужден подать в отставку в связи с обвинением в двух уголовных делах<sup>25</sup>.

Были выдвинуты обвинения против членов политических канцелярий, которые нарушили границы между выполнением политической роли и госслужбой. В результате «поддержка процесса управления по-прежнему оказывается профессионально неподготовленным бюрократическим аппаратом, либо часто вообще не оказывается»<sup>26</sup>. Наилучшие кадры назначаются министром на руководящие посты в госслужбе министерства. В результате в политические канцелярии нередко собираются партийные друзья министра, т.е. те, кому не удалось попасть в парламент. Политические советники берут на себя полномочия своих руководителей и пытаются влиять на сферу государственной службы<sup>27</sup>.

Бытуют также мнения, что политические канцелярии необходимы для эффективной системы государственного управления. Некоторые выступают за увеличение числа советников в политических канцеляриях и укомплектования ее специалистами по различным направлениям, пользующимися доверием министра<sup>28</sup>. Политические канцелярии являются барьером на пути проникновения «политического элемента» в корпус государственной службы<sup>29</sup>.

Члены государственной службы подчиняются Кодексу этики, который отражает нормы поведения, основанные на ценностях государственной службы согласно Статье 153 Конституции и закону «О государственной службе». Кодексом этики подразумевается обязательство следовать процедурам службы для обеспечения профессионализма. Член корпуса государственной службы несет ответственность за решения и должен соблюдать политическую нейтральность и беспристрастность<sup>30</sup>.

Следует отметить, что 3 октября 2005 года Лех Валенса, тогда кандидат в президенты, представил кодекс нравственного поведения членов правительства, госсекретарей и заместителей госсекретарей, руководителей органов центрального правительства и членов политических канцелярий. Этот кодекс содержит правила отбора и оценки кандидатов на государственные должности. Он устанавливает принципы отношений со СМИ и демонстрирует, как должны организовываться иностранные поездки с участием советников, которые требуют согласия

<sup>24</sup> B. Kittel, „Doradca z przeszłością” [«Советник с прошлым»] в Rzeczpospolita, 29 lipca 2003 г.

<sup>25</sup> M. Sterlingow and M. Wąs, „Minister Szyszko i bezkarni drwale” [«Министр Шишко и ненаказанные лесозаготовители»] in Gazeta Wyborcza: <http://serwis.gazeta.pl/kraj/2029020,34308,3028183.html>.

<sup>26</sup> M. Kulesza и A. Barbasiewicz, *Функции политических канцелярий*, op. cit., с. 41.

<sup>27</sup> Ibid., p. 41.

<sup>28</sup> Заявление министра Видзика в ходе дискуссии, „Wokół raportu W. Filipowicza ‘Służba cywilna III RP: zapomniany obszar’” [«Вокруг доклада Филиповича: «Государственная служба III-ей Республики Польша: забытая область»], 16 апреля 2004 г., Fundacja im. Stefana Batorego, Warsaw, с. 16. Аналогичное мнение касается Марии Гинтовт-Янкович, директора Национальной школы государственного управления, *ibid.*, с. 19-20.

<sup>29</sup> Заявление Яна Паствы, главы Государственной службы, *ibid.*, с. 19.

<sup>30</sup> См. Zarządzenie nr 114 Prezesa Rady Ministrów z dn. 11 października 2002 г. w sprawie ustanowienia Kodeksu Etyki Służby Cywilnej [Приказ 114 премьер-министра от 11 октября 2002 г. о Кодексе этики госслужбы] в Monitor Polski z 2002 г., no. 46, poz. 683.

премьер-министра<sup>31</sup>. Поскольку Лех Валенса с тех пор стал президентом Польши, вполне возможно, что этому документу будет придан официальный статус.

Таким образом, можно сказать, что одна из наиболее серьезных проблем для действующей системы государственного управления в Польше заключается в надлежащих отношениях между политической сферой и сферой госслужбы. Создание и правовое регулирование функций политической канцелярии является попыткой разрешить эту дилемму.

---

<sup>31</sup> Kodeks Prezydencki postępowania etycznego dla Premiera i Ministrów [Президентский кодекс нравственного поведения для премьер-министра и министров]: <http://www.lechkaczynski.pl/article.php?id=134&p=materialy>.

## Библиография

### Основные источники

Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997:

<http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>

*Ustawa z dn. 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych* [Law on Employees of State Offices of 16 September 1982], Dz. U. Z 1982 r., no. 31, poz. 214, Dz. U. Z 1982 r., no. 31, poz. 214

*Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów* [Law on the Organisation and Rules of Procedure of the Council of Ministers and on the Sphere of Competence of Ministers], Dz. U. z 1999 r. no. 82, poz. 929

Law on the Civil Service of 18 December 1998: <http://www.usc.gov.pl/gallery/65/655.doc>

*Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 marca 2000 r. w sprawie zasad wynagradzania i innych świadczeń przysługujących pracownikom urzędów państwowych zatrudnionym w gabinetach politycznych oraz doradcom lub pełniącym funkcje doradców osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe*

[Council of Minister's Regulation of 28 March 2000 on remuneration and other benefits for employees of state offices employed in political cabinets and for advisors of persons who act as executives in state positions], Dz.U. z 2000 r., no. 24, poz. 296

Derdziuk Z. et al., *Raport z przeprowadzonej analizy i oceny tworzenia służby cywilnej (sierpień-wrzesień 1997)* [Report of the analysis conducted and an evaluation of the establishment of the Civil Service (August 1996-September 1997)], Warsaw, February 1998

*Komunikat po Radzie Ministrów* [Statement from the Council of Ministers' Meeting], 26 October 2001: [http://www.kprm.gov.pl/1937\\_2368.htm](http://www.kprm.gov.pl/1937_2368.htm)

*Program uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych* [Programme for restructuring and limiting public expenditure], Rada Ministrów, Warsaw, October 2003

*Raport z realizacji „Programu uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych”* [Report on the realisation of the “Programme for restructuring and limiting public expenditure”], Rada Ministrów, Warsaw, May 2005

*Zarządzenie nr 114 Prezesa Rady Ministrów z dn. 11 października 2002 r. w sprawie ustanowienia Kodeksu Etyki Służby Cywilnej* [Order 114 of the Prime Minister of 11 October 2002 on the Civil Service Code of Ethics] in *Monitor Polski*, z 2002 r., no. 46, poz. 683

*Kodeks Prezydencki postępowania etycznego dla Premiera i Ministrów* [Presidential Code of Ethical Conduct for the PM and Ministries]: <http://www.lechkaczynski.pl/article.php?id=134&p=materiały>

Public Information Bulletin of the Chancellery of the Prime Minister: <http://bip.kprm.gov.pl/bip>

Public Information Bulletin of the Ministry for the Economy and the Ministry of Regional Development: <http://bip.mgpiops.gov.pl/organy+i+osoby+sprawujace+funkcje+i+ich+kompetencje/Gabinet+Polityczny/Gabinet+polityczny.htm>

Public Information Bulletin of the Ministry for the Environment:

<http://www.mos.gov.pl/bip/index.php?idkat=43>

**Дополнительные источники**

Bach-Golecka D., “The Civil Service and Political Authority in Government Administration” in: *The Polish Yearbook of the Civil Service 2005*

Burnetko K., *Służba Cywilna w III RP: punkty krytyczne* [The Civil Service in the III Republic of Poland: critical points] in: Raport Fundacji im. Stefana Batorego, 2003.

Czaputowicz J., “The Civil Service in Poland — between Politicization and Professionalization” in: *The Polish Yearbook of the Civil Service 2005*

Górski A., “*Civil servans czy politicus servans - w okresie międzywojennym i obecnie*”, [Civil servants or political servants — in the interwar period and now] in: *Służba Cywilna*, no. 3/2002

Górski A., “The Civil Service Act of 18 December 1998 in the Light of Civil Service Acts of 1918-1922” in: *The Polish Yearbook of Civil Service 2002*

“*Doradca Szeremietiewa oskarżony*” [Szeremietiew’s Advisor Accused] in: *Wprost*, 24 August 2002: <http://www.wprost.pl/ar/?O=28461>

Kittel B., “*Doradca z przeszłością*” [Advisor with a past] in: *Rzeczpospolita*, 29 July 2003

Kulesza M. and A. Barbasiewicz, “Functions of Political Cabinets” in: *The Polish Yearbook of the Civil Service 2002*

Sterlingow M. and M. Wąs , “*Minister Szyszko i bezkarni drwale*” [Minister Szyszko and unpunished lumbermen] in: *Gazeta Wyborcza*: <http://serwisy.gazeta.pl/kraj/2029020,34308,3028183.html>

*Zapis dyskusji wokół raportu W. Filipowicza „Służba cywilna III RP: zapomniany obszar”*, [Discussion surrounding the Report of W. Filipowicz: “The Civil Service of the III Republic of Poland: a forgotten area”], Stefan Batory Foundation, Warsaw, 16 April 2004

## ПОРТУГАЛИЯ

Хозе Алехандро Гимарэс де Суза Пинэйро,  
старший сотрудник Управления по защите данных Португалии

### 1. Конституция Португалии

#### *1.1 Португальская Конституция не содержит конкретных положений о политических советниках*

В отношении национальных политических органов Конституция говорит только о государственных органах, таких, как президент, парламент (*Assembleia da República*), правительство и суды (статья 110). Членами этих органов являются представители суверенного государства, а не политические советники.

Что касается функционирования парламента, Конституция предписывает необходимость создания постоянных кадров государственных служащих и предписывает, что специалисты привлекаются по договору на временной основе и их основная задача заключается в предоставлении технической помощи членам парламента (статья 181).

В Конституции в разделе, посвященном правительству, ничего не говорится о специальных органах политических советников и государственных чиновников.

#### *1.2 В отношении государственного управления Конституция подразумевает четкое разделение между советниками и государственными чиновниками. Это сделано не прямо, так как Конституция не упоминает политических советников, а опосредованным образом, ссылкой на юрисдикцию и функции органов государственного управления.*

В этом отношении основными характеристиками государственного управления являются:

- демократическая децентрализация внутри государства (статья 6.1);
- административные органы и государственные служащие соблюдают Конституцию и закон, уважая принципы равенства, пропорциональности, справедливости, беспристрастности и добросовестности (статья 266.2), а также
- государственные служащие, другие государственные работники и прочие государственные структуры преследуют общественные интересы, как это определяется компетентными органами управления (статья 269.2).

Ни в одном из вышеуказанных положениях конституцией не предусмотрено никакого рода связи между государственными чиновниками и политическими партиями и прочими общественными объединениями.

В завершение, Конституция не устанавливает самостоятельной категории политических советников.

**1.3 На основе принципа разделения властей (статья 111) Конституцией проводится четкое разделение между политической сферой и административной. Этот принцип лучше всего гарантирует предотвращение посягательства политических советников на административную сферу.**

Правительство – это «орган, который проводит общую политику страны, а также является ведущим органом системы государственного управления» (статья 182). Несмотря на это, между правительством и действиями политических советников пересечения нет. Понятно, что премьер-министр и министры имеют право назначать высокопоставленных государственных чиновников, например генеральных директоров. Заняв свою должность, эти государственные служащие отвечают перед членами правительства, а не перед какими-то политическими советниками. Следовательно, в Конституции не предусмотрено прямой связи между политическими советниками и государственными чиновниками.

## **2 Законодательство о политических советниках**

### **2.1. Дать определение политическому советнику по португальскому законодательству непросто**

Что касается правительства, законы перечисляют руководителей аппарата, помощников и консультантов, но нигде отчетливо не прописана природа их функций, т.е. являются они техническими или политическими. С учетом того, что существует немалое число помощников и консультантов, работающих на различные правительства, формируемые разными партиями, дать четкое определение таких функций сложно.

В самом парламенте решение о привлечении политических советников зависит от каждой парламентской группы. Работа, которой эти советники будут заниматься, имеет в общем-то политический характер, так как, в принципе, оказывать техническую помощь всем парламентским группам должны государственные служащие, работающие в парламенте.

По традиции, политические партии имеют более тесные связи с парламентскими политическими советниками, чем с политическими советниками в правительстве.

Согласно закону, правила найма политических советников для парламента и для правительства различаются.

### **2.2 В отношении парламента закон (Закон № 28/2003) предусматривает следующее:**

- Парламент через свой аппарат предоставляет всю необходимую техническую и организационную помощь политическим партиям с выбранными представителями, парламентскими группами и парламентскими комиссиями.
- Все парламентские группы имеют собственный аппарат, частично финансируемый парламентом, и его состав зависит от количества избранных членов (статья 46.1, b); члены аппарата нанимаются политическими партиями.
- Парламентская группа численностью от двух членов, избранных в парламент, может назначить руководителя аппарата, оплачивать которого будет парламент (статья 46.1, a).
- В начале созыва законодательного собрания парламентские группы должны сообщить парламенту о своем аппарате, профессиональных категориях и заработных платах (статья 46.2).
- Закон устанавливает лимит заработным платам политических советников, финансируемым парламентом (статья 46.4 и 46.5).



- Парламентские группы целиком отвечают за назначение и увольнение политических советников (статья 46.6).
- Каждая парламентская группа получает годовую дотацию на возмещение текущих расходов (статья 47.4).

**2.3 *Основной целью указанного выше закона является создание базовых условий для работы политических партий с представителями в парламенте.***

В этом смысле проводится различие между государственными служащими, оплачиваемыми парламентом, и политическими советниками, нанимаемыми парламентскими группами.

Принятый подход доказал свою эффективность в разделении политических советников и государственных служащих.

**2.4 *Члены парламента обязаны следовать положениям закона, согласно которым они не могут быть государственными служащими. Была создана парламентская комиссия по этике как постоянный орган, который, помимо прочего (статья 39 Парламентского закона):***

- проверяет несоответствия между функциями члена парламента и его возможностями осуществлять свои обязанности и т.п. в соответствии с законом (№ 2, a);
- ведет перечень личной заинтересованности членов парламента (№ 2, b), а также
- выносит решения о возможном конфликте интересов (№ 2, d).

**2.5 *Отношения между членами парламента или политическими советниками и государственными чиновниками и государственными служащими могут рассматриваться комиссиями по расследованию. Конституция разрешает парламенту создавать такие специальные комиссии с единственной целью проверки соблюдения закона.***

Подобно судам, парламента может осуществлять контроль над разделением функций между государственными чиновниками и политической ветвью.

**2.6 *В отношении правительства Закон-указ № 262/88 устанавливает наиболее важные правила о найме политического аппарата и его функциях. Согласно закону, политический аппарат не является особой категорией государственных чиновников.***

В соответствии с законами самыми важными особенностями политического аппарата являются следующие:

- аппарат правительства состоит из руководителя аппарата, его помощников и группы секретарей (статья 2.1);
- для выполнения конкретных функций могут привлекаться специалисты и технические советники (статьи 2.2 и 2.3);
- руководитель аппарата наделен полномочиями направлять деятельность своих подчиненных и налаживать необходимые связи с административными органами, подчиняющимися министру (статья 3.1);
- ассистенты нужны для оказания технической помощи членам правительства (статья 1);
- члены аппарата могут беспрепятственно назначаться и увольняться членами правительства (статья 6.1);

- на членов аппарата распространяются такие же правила и нормы, которые регулируют деятельность государственных служащих, в частности нормы секретности в отношении их работы или информации, полученной при исполнении своих обязанностей (статья 8.1).

**2.7** *Закон-указ только упоминает технических советников, но его положения используются для назначения политических советников, наделенных рядом полномочий. Такие советники могут устанавливать связи между политическими партиями, членами парламента и другими учреждениями. При этом Закон-указ однозначно запрещает прямое вмешательство со стороны политических советников в деятельность административных органов. Только руководителю аппарата позволено устанавливать связи между аппаратом и другими органами.*

### **3 Государственные чиновники по закону**

**3.1** *Закон 2/2004 регулирует личный статус высокопоставленных государственных чиновников. Этот закон также распространяется на уровень местных органов управления согласно положениями, установленным Законом-указом 93/2004*

В соответствии с законом высокопоставленные государственные чиновники получают право руководить, управлять государственными органами, координировать и контролировать их работу (статья 2.1). Закон устанавливает различия между государственными чиновниками. Есть два уровня – высший и средний – и на каждом из этих уровней существуют разные ступени иерархии, полномочий и ответственности (статья 2.2).

К самым высокопоставленным государственным чиновникам относятся генеральные директора, генеральные секретари, генеральный инспектор и президент страны (статья 2.3). К среднему уровню, говорит закон, относятся первые заместители и заместители директоров (статья 2.3). В португальской системе генеральный директор может быть уволен по решению министра.

**3.2** *В соответствии с тем же законом высокопоставленные государственные чиновники должны добиваться того, чтобы полномочия государственных органов, за которые они отвечают, использовались таким образом, чтобы содействовать общему благосостоянию общества (статья 3)*

Основные рекомендации по выполнению административной функции, предписанной высокопоставленным государственным чиновникам, определены в программе правительства и контролируются членом правительства, отвечающим за это конкретное направление (статья 3).

Высокопоставленные государственные чиновники должны поступать в соответствии с этическими принципами, которые предписывают действовать в общественных интересах, уважать принципы и основополагающие конституционные ценности, такие, как законность, правосудие, беспристрастность, ответственность, пропорциональность, прозрачность и добросовестность (статья 4).

Обязательность подотчетности административных служб объясняет понятие «управление по целям» (статья 5.1). Закон прямо говорит о необходимости установления долгосрочных целей и координации всех направляемых на их достижение ресурсов (статья 5.1).

Действия высокопоставленных государственных чиновников должны соответствовать определенным критериям, как то:

- качество;
- эффективность,

- упрощенные процедуры;
- сотрудничество для достижения более совершенных отношений с гражданами (статья 5.2).

Государственные служащие, занимающие руководящие посты, должны оцениваться в соответствии с требованиями будущего закона (статья 14 Закона 2/2004).

**3.3** *Что касается найма, закон устанавливает, что самые высокопоставленные государственные чиновники отбираются непосредственно из государственных служащих или лиц, не являющихся государственными служащими, при условии, что они имеют высшее образование и требуемый опыт и знания для выполнения соответствующей функции (статья 18)*

Для исключения политических злоупотреблений строго воспрещается назначать государственных чиновников на высшие должности после отставки правительства, в период непосредственно перед парламентскими выборами или до утверждения парламентом нового состава правительства (статья 19.6).

**3.4** *В отношении среднего уровня закон устанавливает следующие обязательные требования (статья 20):*

- высшее образование (статья 20, а);
- получение чина после прохождения специального курса, предусмотренного для подготовки кандидата к выполнению им своих новых функций (статья 20, б);
- соответствующий опыт (статья 20, с).

Директора служб и начальники управлений отбираются из кандидатов с соответствующими характеристиками (статья 21.1).

**3.5** *В отношении особых обязанностей закон предусматривает следующие функции для высокопоставленных государственных служащих (статья 34):*

- информирование правительства обо всех актуальных вопросах, касающихся государственной службы в целом (статья 34, а);
- обеспечение уважения законами, принимаемыми рядовыми государственными служащими, законных интересов граждан (статья 34, б)

**3.6** *В отношении рядовых государственных служащих общим правилом найма является конкурсный экзамен (Закон-указ 204/98, статья 1). На этом экзамене обеспечивается равенство возможностей и условий для всех кандидатов, и он открыт для всех (статья 5)*

Чтобы быть принятым на государственную службу, кандидаты должны соответствовать следующим требованиям (статья 29):

- они должны быть не моложе 18 лет;
- иметь португальское гражданство;
- обладать соответствующей квалификацией для должности;
- пройти обязательную военную службу или не нарушать законодательства, касающегося военных дел;
- быть в физическом и психологическом состоянии выполнять требуемые функции.

**3.7 Другим важным вопросом, касающимся административной прозрачности, является свободный доступ к документам, принимаемым органами государственного управления. Согласно закону (Закон 65/93), в отношении общественных документов или публичных данных гарантированы принципы публичности, прозрачности, равенства, правосудия и беспристрастности (статья 1). Каждый гражданин имеет право быть информированным о решениях, принимаемых органами государственной власти в вопросах, имеющих прямое отношение к такому гражданину (статья 2.2). В отношении документов, которые не носят личный характер, действует общее правило, согласно которому все имеют право на доступ к публичным данным (статья 7.1)**

Органы государственной власти обязаны информировать общество (статья 11):

- обо всех документах, а также внутренних нормах или правилах, обеспечивающих основы административной процедуры, которая используется при принятии решений, а также
- обо всех документах, которые интерпретируют действующее законодательство, включая принятые административные процедуры.

**3.8 Другим важным инструментом является Устав (Carta Deontológica) государственной службы (Постановление 18/93). Среди наиболее важных положений, зафиксированных в данном Уставе, следующие:**

- Под определение государственного служащего попадают все, кто работает в органах государственного управления в иерархической системе. В определении не проводится различие между временными и постоянными членами (статья 1).
- Государственные служащие должны во всех случаях действовать с соблюдением нейтральности, никогда не забывая о том, что все граждане равны перед законом. Следовательно, на их каждодневную работу не должны влиять политические, экономические и религиозные причины (статья 5).
- Государственные служащие соблюдают правило беспристрастности, действуя в соответствии с принципом, что все граждане равны перед законом и имеют равные права, без положительной или отрицательной дискриминации (статья 10).
- Государственные служащие, работая в органах государственного управления, не должны преследовать личных целей (статья 19).
- Государственные служащие обязаны уважать меры политики, вырабатываемые национальным правительством, региональными органами власти и местными руководителями, и следовать им. Они должны также точно интерпретировать нормы, определяемые действующим политическим руководством (статья 22).

**3.9 Этический устав государственной службы придерживается сходных принципов:**

- Общественные интересы должны преобладать над интересами отдельных лиц или групп.
- Государственные чиновники должны соблюдать конституционные принципы и закон.
- Правосудие и беспристрастность являются решающими ценностями, определяющими действия государственных служащих.
- Никто из граждан, согласно закону, не должен подвергаться ни одной из форм дискриминации.
- Добросовестность является основополагающим принципом, определяющим действия государственных служащих во всех обстоятельствах, включая прямое взаимодействие с гражданами.

## 4 Система в действии

**4.1 Конституция и основные законы проводят четкое различие между государственными чиновниками и политическими советниками. Тем не менее, правовые требования не всегда выполняются, что ведет к сбоям в системе, таким, как, например, следующие:**

- в силу политического доверия или неотложной необходимости министры и государственные секретари пытаются контролировать и следить за административной деятельностью непосредственно через политических советников или иных членов своего аппарата;
- когда политические советники и государственные чиновники занимаются одними и теми же функциями, это может вести к конфликтам и непониманию, что, естественным образом, отражается на работе;
- привлечение нового персонала в качестве советников, политических или иных, может вызывать резкий рост издержек без соответствующих выгод;
- техническая работа, осуществляемая политическими советниками, иногда идет в разрез с деятельностью системы целиком.

**4.2 Простое ознакомление с юридическими текстами может дать ошибочное представление о том, что португальская система работает идеально в том, что касается отношений между государственными чиновниками и политическими советниками. Несмотря на наличие явной разделительной черты между этими двумя категориями, закрепленной законодательно, иногда возникают трудности в точном определении той роли, которую каждая из них призвана играть.**

Государственные органы и административные подразделения обязаны выполнять свои юридические обязанности и задачи, определяемыми вышестоящими должностными лицами. Этим целям могут угрожать политические власти, если они начинают вмешиваться в обычную работу госчиновников, меняя приоритеты, уже установленных на административном уровне. Нередко министры и госсекретари преследуют собственные цели, а не следуют предписаниям, принятым государственными органами и даже подтвержденным правительством. Мотивом для принятия несогласованных решений становятся политические возможности, которые порождают серьезные проблемы для административной работы. Такие понятия, как «время» и «возможность» у государственных чиновников и у политических советников имеют разное значение. *Избирательный фактор* для работы государственных служащих не важен, тогда как при принятии решений политическими советниками он нередко становится *решающим*. Проблемы начинают возникать тогда, когда конкретные политические решения не согласуются с определенными правовыми мерами или более широкой концепцией, предусмотренной для сектора государственного управления. Истинное взаимоотношение между политическими советниками и государственными чиновниками отличается взаимными подозрениями и непониманием.

Правительством созданы механизмы для обеспечения жесткого контроля над соблюдением принципа политической возможности. Для этого в 2001 году было создано Управление по правовой политике и планированию (GPLP) – государственный департамент в составе Министерства юстиции, которому поручена важная задача по подготовке законодательства. Опыт этого ведомства оказался положительным, так как обеспечил последовательность и большую согласованность мер государственной политики в области правосудия.

**4.3 В отношении работы, выполняемой в секторе государственного управления, подчас недостаточно внимания уделяется опыту и знаниям государственных чиновников. Проблема всегда одна и та же: для обучения нужно время. Заменить собой специализированные доклады**

*и работу, проводимую государственными чиновниками, политические советники не могут, так как от них политические задачи часто требуют молниеносных решений.*

С другой стороны, есть ряд задач, которые выходят за рамки возможностей как госчиновников, так и политических советников. В таких случаях наилучшим решением будет привлечение частных консультантов. И правительство, и органы государственного управления могут обращаться к частным компаниям.

**4.4** *государственные служащие являются тем звеном, которое существует между разными составами правительства и конкретными политическими партиями. Если у каждой партии в определенной области существует своя особая политика, чрезвычайно важно установить необходимые связи между новой политикой и прежней. Государственные чиновники и политические советники имеют разный культурный опыт, который обусловлен избирательными требованиями. В целом государственные чиновники чаще предлагают более долговременные решения, выходящие за рамки политического срока, а политический аппарат в большей мере сконцентрирован на краткосрочных программах.*

Еще одним следствием различий в культурном опыте является разный подход к изменениям и государственным реформам. В этом смысле новых мер нужно скорее ожидать от политических советников.

**4.5** *Выражение «политический советник», звучащее на португальском языке, требует очень тщательно продуманной интерпретации. Немалый процент сотрудников политического аппарата, работающих с членами правительства, приходит из органов государственного управления. Одно и то же лицо может быть и государственным чиновником, и (время от времени) политическим советником. Государственный чиновник в отставку не уходит. Отработав политическим советником, чиновники могут вернуться на госслужбу. В каком-то смысле мы имеем дело с раздвоением личности, чем-то вроде доктора Джекилла и мистера Хайда (пусть читатель сам судит, какой из персонажей больше соответствует той или иной функции).*

**4.6** *Для того чтобы упорядочить взаимоотношения между изученными в этом докладе категориями, следует принимать во внимание описанные выше проблемы. При этом, однако, правовая система, которая проводит четкое разделение обязанностей этих двух категорий – государственных чиновников и политических советников, – не может нести ответственность за неспособность министров создать тесные отношения с органами государственного управления.*

## **5 Выводы**

Из приведенного выше сравнения между политическими советниками и государственными чиновниками может сделать несколько выводов:

- Португальское законодательство предусматривает четкое разделение между этими двумя категориями.
- Для гарантированного соблюдения демократических принципов отношения между правительством и органами государственного управления детально прописаны в законе.
- В соответствии с законом, политический советник или сотрудник политического аппарата не имеет право вмешиваться в обычную административную работу государственных чиновников.

- Политические советники не имеют полномочий назначать высокопоставленных государственных чиновников.
- Высокопоставленные сотрудники органов государственного управления не имеют право принимать политических решений; в их функции входит консультирование по мерам политики, но не политические рекомендации.
- Ни конституция, ни законодательство не запрещает государственным служащим становиться членами политических партий или принимать участие в политической деятельности за пределами сферы своей работы. Однако законом запрещено быть пристрастным.
- Беспрепятственный доступ к административным документам – это важное средство, не позволяющее политическим советникам оказывать какое-либо влияние на административные задачи, например, в области государственных расходов в том или ином регионе, где партия пользуется политической поддержкой.
- Другим средством усиления принципа прозрачности является информирование общественности об административном процессе выработки решений.
- На практике у политического аппарата есть возможности влиять на каждодневную работу государственного управления, но по закону такого рода поведение не допускается.

В докладе не анализируются решения, принятые португальскими судами по этому вопросу.

Несмотря на юридические меры, обеспечивающие четкое разделение функций между государственными чиновниками и политическими советниками, в прессе и в общественных умах иногда возникают сомнения о том, как на деле работает правовая система. Обычно это происходит тогда, когда речь заходит о критериях назначения высших чиновников, которые очень часто оказываются ведущими членами находящейся у власти политической партии. Эти критерии должны быть более конкретными, так как на практике это означает, что политические советники/сторонники могут быть назначены на высшие посты государственной службы.

В требованиях большей прозрачности в отношениях между политической властью и государственными служащими следует учитывать не только культурные особенности каждой страны, но и необходимость такой системы права, которая бы четко определяла стандарты и запреты. Контроль над исполнительной ветвью власти должны осуществлять не только общество и СМИ, но и парламент. В этой сложной системе сдержек и противовесов должен гарантироваться главный принцип: реальное разделение полномочий, исключая господство исполнительной власти.

## ИСПАНИЯ

Антонио Натера-Пераль,  
Франсиско Ксавьер Руис-Мартинес,  
Университет им. Карла III, Мадрид,  
Испания

### Общие сведения о стране

В соответствии с испанской конституцией 1978 года территориальное устройство государства включает четыре уровня: муниципалитеты, провинции, автономии (области) и центральные органы управления. Управление автономиями отличается более высокой степенью независимости, включая собственную законодательную власть и атрибуты самоуправления. Муниципалитеты и провинции относятся к уровню местного управления и не наделены такими полномочиями, хотя и они имеют права осуществлять регулирование в рамках, предусмотренных законом. Кроме того, они имеют возможность действовать через различные административные органы, создавая очень сложные межбюджетные отношения. В результате некоторые ученые определяют испанскую систему управления как своеобразный административный *«архипелаг»* (Таблица 1).

Конституция в рамках децентрализации полномочий предусматривает разделение всего государства на региональные подразделения, которые называются автономными областями. Для каждой автономной области основной институциональной нормой является ее собственный Устав автономии, напоминающий региональную конституцию. В каждой автономии существует законодательное собрание, избираемое на основе всеобщего избирательного права; совет правительства, наделенный исполнительной властью, во главе которого находится президент, избираемый Законодательным собранием, а также Высший суд, который является верховным органом правосудия на территории автономии.

В 1979 году Испания приняла новую конституцию и столкнулась с проблемой создания новых структур и институтов, упоминаемых в конституции. Это означало замену традиционной единой территориальной структуры на новую, которая в законе названа *«автономной»*. На самом деле, за термином *«автономный»* скрывалась федеративная административная структура, которую многие не принимали (армия и наиболее консервативная часть политической и экономической элиты, включая монархистов). Поскольку основной мотивацией для конституционных дискуссий было достижение всеобщего консенсуса, была принята формула, которая устроила всех. Окончательное соглашение привело к созданию автономных областей<sup>32</sup>.

Все автономные области в финансовом отношении зависят как от собственных доходов, так и от центрального государственного бюджета, и объем средств для каждой области устанавливается, исходя из определенного процента дохода в соответствии с конкретной финансовой системой. В результате все области создают и содержат собственные государственные службы, имеют собственную систему отбора и найма служащих и собственную систему назначения высших государственных чиновников (как политических, так и других).

Распределение полномочий и функций оговорено в конституции<sup>33</sup>. Некоторые сферы закреплены исключительно за центральным правительством<sup>34</sup>, и автономные области к ним не имеют никакого

---

<sup>32</sup> Тем не менее, для более точного описания испанской политической формы правления было бы правильней использовать термин «федеративная монархия».

<sup>33</sup> В частности, в статьях 148 и 149.



отношения. По некоторым другим вопросам они наделены правом исполнять национальное законодательство и принимать свои собственные положения. Наконец, по ряду направлений автономные области имеют больше властных полномочий и наделены правом принимать собственные законы.

Это относится, помимо прочего, к таким сферам как институциональная и административная организация самоуправления, культура, жилье, охрана окружающей среды, общественные работы в пределах собственной территории, региональные дороги, образование, здравоохранение, социальное обеспечение и содействие занятости. За меры, принимаемые во всех этих сферах, отвечает государственная служба *автономий*.

Местный уровень управления (муниципалитеты и провинции) исходят в целом из единых принципов, хотя уже стали правилом сложности учета. Кардинальные отличия между огромными административными структурами крупных городов и мелкими администрациями на селе, которые регулируются общими нормами законодательства, практически исключают какую-либо возможность на местном уровне провести различие между политическими назначенцами и теми, кто занимает пост по результатам экзамена.

---

<sup>34</sup> Так, за центральным правительством оставлены вопросы, связанные с гражданством, международными делами, внешней безопасностью и обороной, денежной системой, внешней торговлей, иммиграционным контролем, судебным порядком и обязательными для автономных областей реформами.

Таблица 1: Административная система Испании: пример структурной сложности

Территориальный уровень	Уровень правительства	Структура правительства	Органы государственного управления на периферии	Государственные и/или общественные органы	Органы государственного управления за рубежом
Центральное государство (национальный)	Центральная государственная администрация (или общегосударственные органы управления)	- Президент правительства - Совет министров - министерства	Органы управления на периферии - Представители правительства в автономных областях - Заместители - представителей правительства в графствах - Территориальные управления министерств и организаций с государственным участием	Институциональное управление - государственные ведомства  Организации с государственным участием - государственные компании - социальное обеспечение  Правления	Внешние государственные органы управления - посольства - постоянные внешние представители - международные делегации - т.п.
Регионы (региональный)	Автономные области	- Президент автономной области - Совет правительства - Департаменты правительства ( <i>Consejerías</i> )	Органы управления на периферии (в основном в автономных областях с одним единственным графством)	- Организации с государственным участием - государственные компании - участие в других видах организаций с государственным участием ( <i>consorcios, fundaciones</i> , т.д.)	
Графства (провинциальный)	Надмуниципальные органы местного управления ( <i>Diputaciones, Cabildos</i> )	- Председатель графства - Комитет правительства - Директораты правительства		- Организации с государственным участием - государственные компании - участие в других видах организаций с государственным участием ( <i>consorcios, fundaciones</i> , т.д.)	
Муниципалитеты (муниципальный)	Ратуши/мэрии ( <i>Ayuntamientos</i> )	- Мэр - Комитет правительства - Департаменты советников ( <i>Concejales</i> )	Округа (только в крупных городах)	- Организации с государственным участием - государственные компании - участие в других видах организаций с государственным участием ( <i>consorcios, fundaciones, mancomunidades, comarcas</i> , т.д.)	

⇒ Другие области «испанского административного архипелага»: “Administraciones Mediales del Estado”; “Administración Consultiva”; “Comarca” (Каталония и Арагон), субмуниципальные органы управления (Галисия); автономные органы, НПО и прочие квазигосударственные организации (параадминистрация), т.д.

Хотя испанская структура государства, описанная выше, может показаться совершенно законченной и закрытой, некоторые из очень важных задач еще не решены. Один из основных вопросов в спорах, которые ведутся в управленческих кругах, связан с тем, как найти оптимальный способ регулирования функций и полномочий автономных областей и, как следствие, создать новую систему межбюджетных отношений между автономными областями и муниципалитетами. Неспособность решить эту задачу ведет к появлению проблем «субсидиарности»<sup>35</sup>, например, неравенство заработной платы государственных чиновников и отличия в бюджетной подотчетности разных уровней территориального управления, которые, в свою очередь, ведут к некоторым конституционным расхождениям и требованиям институциональной реорганизации. В данной работе мы будем говорить только о постоянных государственных чиновниках и о политических назначенцах как политических советниках на центральном уровне правительства, т.е. в «Центральной государственной администрации» (ЦГА)<sup>36</sup>, ввиду невозможности получить точные сведения по этому вопросу от территориальных уровней системы государственного управления.

***За последние двадцать лет ЦГА пережила коренные преобразования, которые отразились практически на всех административных и кадровых структурах. Можно выделить четыре независимых процесса:***

- *Политическая и административная децентрализация:* Создание и укрепление органов управления в автономных областях в течение 1980-х гг. оказало решающее влияние на ЦГА. На смену традиционной монополии на управление государственными ресурсами пришла децентрализованная, практически федеративная модель, в которой автономные области контролируют почти все государственные расходы. К 1990-ым гг. процесс перевода или децентрализации властных полномочий от центрального правительства к автономиям был ускорен, и вместе с ними были переданы и финансовые и кадровые ресурсы в таких областях, как образование, здравоохранение и культура. Таким образом, в результате вместо 90 процентов всех государственных ресурсов, которые когда-то были в управлении ЦГА, осталось только 50%, одновременно с этим было проведено серьезное сокращение государственной службы: менее чем за десять лет численность чиновников в ЦГА сократилась практически с одного миллиона до чуть больше 500 тысяч, то есть, менее 25% всех рабочих мест в секторе государственного управления в Испании (см. Таблицу 2).
- *Консолидация (латинской) модели государственного соцобеспечения:* Консолидация означала резкое усиление государственного управления в Испании, главным образом в таких областях, как образование, здравоохранение и социальное обеспечение, что привело к резкому увеличению численности государственных чиновников. В результате социальные расходы приблизились к уровню западноевропейских стандартов, а число рабочих мест в государственном секторе увеличилось на 50%, достигнув двух с половиной миллионов (см. Таблицу 2), хотя большинство новых мест было создано на местном уровне и уровне автономных областей. При этом по численности государственных служащих Испания все равно отстает от среднего по 15 странам ЕС, и на 1000 населения в стране приходится всего 54,5 государственных служащих<sup>37</sup>.

<sup>35</sup> Понятие «субсидиарности» определено Европейским союзом: «Принцип subsidiarity призван добиваться того, чтобы решения принимались как ближе к гражданину и чтобы велся постоянный контроль за тем, оправданы ли меры на уровне ЕС в свете возможностей, имеющихся на национальном, региональном или местном уровнях».

<sup>36</sup> По-испански: *Administración Central del Estado*.

<sup>37</sup> Массовый наплыв более чем четырех миллионов иммигрантов за последние 15 лет должен был изменить это соотношение, и теперь на 1000 населения приходится менее 54,5 государственных служащих.

**Таблица 2: Работники сектора государственного управления в Испании по административным уровням**

	<b>Численность работников</b>	<b>%</b>
<b>Центральная государственная администрация</b>	542 125	22.5
Центральная государственная администрация	233 364	9.7
Правоохранительные органы	113 583	4.7
Вооруженные силы	115 905	4.8
Суды	23 681	1.0
Государственные компании и организации с участием государства	55 592	2.3
<b>Органы управления автономных областей</b>	1 196 223	49.9
<b>Университеты</b>	94 704	3.9
<b>Местная администрация</b>	568 127	23.7
Ратуши и мэрии	488 534	20.4
Надмуниципальные местные администрации	79 593	3.3
<b>Всего</b>	<b>2 401 179</b>	<b>100.0</b>

*Источник:* Источником этих данных для авторов послужили открытые данные, предоставленные Центральной кадровой службой Министерства органов государственного управления (июль 2005 г.).

- *Интеграция Испании в ЕС:* Начиная с 1986 г. и особенно после подписания Маастрихтского договора, ЕС оказывает значительное влияние на ЦГА, так как члены ЕС вынуждены делиться суверенитетом. Это привело к европеизации политики в государственном секторе. Многие институты в экономическом секторе контролируются и регулируются институтами ЕС. Кроме того, осуществление и управление европейскими программами передано от ЦГА автономным областям и муниципалитетам. Тем не менее, ЦГА продолжает сохранять роль ведущего разработчика решений и распорядителя средствами Фонда выравнивания ЕС.
- *Приватизация и передача государственных услуг и иных поддерживаемых государством услуг:* Эти процессы были особенно значительными. К 1990-ым гг. правительство Азнара завершило приватизацию большинства государственных компаний, некоторые из которых имели особое стратегическое и экономическое значение (*Endesa, Telefónica, Argentaria*, т.д.), хотя процесс был начат еще при правительстве Гонзалеса в конце 1980-х гг. В то же время передача части услуг позволила «урезать» ЦГА в пользу частных организаций, либо частных компаний и предприятий, либо НПО и фондов, оказывающих услуги общественного характера (или руководящих их оказанием) и получающих оплату из государственных ресурсов.

Все эти перемены поставили ЦГА в новое положение и придали совершенно новые функции его политическим, стратегическим и регулятивным полномочиям, становившимся все важнее, по

сравнению с традиционными управленческими и исполнительными полномочиями (Ballart and Ramid, 2003). Стоит особо подчеркнуть три из этих новых полномочий: 1) социальное и территориальное выравнивание в децентрализованном испанском государстве; 2) отраслевая и глобальная координация между региональными и местными органами управления, с одной стороны, и социальными и экономическими субъектами, с другой, и, прежде всего, 3) роль «аналитического центра», наблюдающего за всей территорией, а также за всеми секторами на протяжении всего политического процесса, предугадывающего возможные проблемы и разрабатывающего долгосрочные стратегии.

Именно в этом контексте, «у руля, а не на веслах», становится важной роль политических советников, будь то государственные чиновники или политические назначенцы, что мы и попытаемся объяснить в этой статье.

### **Роль и обязанности постоянных государственных чиновников как советников**

Испанская модель государственной службы продолжает сохранять основные особенности системы найма по конкурсу, связанной с веберовской парадигмой отбора чиновников по их качествам. Без обсуждения принимаются разносторонность государственных служащих, которые должны выполнять различные задания в пределах одной области, постоянный трудовой договор, положительные качества, необходимые для найма и карьерного продвижения, а также беспристрастность и объективность государственных служащих. Поэтому нет ничего странного в том, что 90% сотрудников ЦГА имеют постоянные трудовые договоры, а двое из трех сотрудников имеют постоянную должность, благодаря государственному назначению (см. Таблицу 3).

**Таблица 3: государственные служащие в Центральной государственной администрации**

<b>Виды государственных служащих</b>	<b>Численность</b>	<b>%</b>
Постоянные госслужащие (постоянное назначение и статус)	149 707	64.2
Госслужащие на постоянном трудовом договоре (договорной статус)	64 157	27.5
Госслужащие на временном договоре (договорной статус)	14 403	6.2
Непостоянные государственные служащие (политические назначенцы)	522	0.2
Прочие	4 575	1.9
<b>ВСЕГО</b>	<b>233 364</b>	<b>100</b>

*Источник:* Подготовлено авторами на основе открытых данных, предоставленных Центральной кадровой службой Министерства органов государственного управления (июль, 2005 г.).

Испанская конституция 1978 года посвящает целую статью государственному управлению, описывая его окончательный характер и основные руководящие принципы, которыми в своих действиях должны руководствоваться государственные служащие. Ничего не говорится о структуре ЦГА, но это будет изложено в вытекающих законодательных решениях. Закон 6/1997 об организации и функциях ЦГА учреждает основную структуру ЦГА за счет упрощения прежде существовавших норм по этому вопросу. В то же время этот закон вносит некоторые изменения для сокращения администрирования ЦГА на периферии, так как многие функции переданы автономным областям в рамках описанной выше децентрализации полномочий. Однако закон, регулирующий госслужбу, был принят еще в 1984 г. (Закон 30/1984), и изменения в него пока еще не внесены.

Как и во многих других европейских странах, политико-тактическая консультативная роль и техническая помощь политикам широко представлены в государственной службе, эта обязанность ложится на плечи постоянных госчиновников. При осуществлении своих консультативных функций государственные служащие должны занимать надпартийную позицию (не оказывать поддержки выборными кампаниями, не составлять докладов по политике и не давать рекомендаций политическим партиям, т.п.), они обязаны предлагать лояльные и честные рекомендации, опираясь только на профессиональные и технические критерии.

Среди 88 различных видов должностей советников, которые мы выделили в составе ЦГА, более 1000 относятся к рангу «*asesor*» (советник). Постоянные госчиновники занимают 71,4% этих должностей. Большинство из этих официальных должностных лиц имеют высшее образование (см. Таблицу 4).

Почти половина должностей советников, занимаемых постоянными госчиновниками, сосредоточены в пяти из 16 существующих в настоящее время министерств: в Министерстве финансов и казначейства (105), иностранных дел (85), юстиции (82), в Ведомстве президента (143) и Министерстве труда и социальных дел (150). Если проанализировать структуру этих министерств, то мы обнаружим, что постоянные государственные чиновники, играющие роль политических советников, могут принимать участие в любом принятии решения и на всех уровнях высшей администрации: в политических, управленческих и административных подразделениях.

**Таблица 4. Политические советники в Центральной государственной администрации: постоянные государственные служащие и политические назначенцы (1 февраля 2006 г.)**

Министерство:	Высшие постоянные государственные служащие в качестве советников <sup>38</sup>	Постоянные госслужащие среднего и низшего звена в качестве советников <sup>39</sup>	Политические назначенцы (специальные советники)	Всего советников
Министерство государственного управления	41	25	106	172
Сельского хозяйства и рыболовства	27	11	9	47
Иностранных дел	74	-	11	85
Культуры	17	1	4	22
Обороны	9	-	9	18
Финансов и казначейства	100	1	4	105
Образования и науки	38	1	7	46
Общественных работ	20	2	11	33
Промышленности, туризма и торговли	40	1	10	51
Внутренних дел	22	-	11	33
Юстиции	72	-	10	82
Министерство охраны окружающей среды	12	2	6	20
Ведомство президента	69	5	69	143
Министерство здравоохранения	26	2	7	35
Труда и социальных дел	62	66	22	150
Жилья	5	1	7	13
<b>Всего</b>	<b>634</b>	<b>118</b>	<b>303</b>	<b>1.055</b>

<sup>38</sup> То есть, «группа А»

<sup>39</sup> Т.е. группы «В и С»



*Источник:* Приведенные значения основаны на открытых данных, предоставленных Поддиректоратом обработки данных Министерства государственного управления (1 февраля 2006 г.).

Следует обратить особое внимание на ведущую роль министерских канцелярий: эти коллегиальные органы могут отличаться по размеру, но они никогда не бывают слишком многочисленными и всегда подчиняются руководителю канцелярии. При этом самыми важными консультативными подразделениями являются канцелярия министра, канцелярия госсекретаря (заместителя министра) и канцелярии генерального секретаря. В этих канцеляриях вместе работают и постоянные госчиновники, и политические назначенцы (в качестве «специальных советников»). Их функции состоят в выработке рекомендаций для официальных политических лиц по отношению со СМИ, в составлении докладов, согласовании планов политических мероприятий и встреч в верхах, помощи в отношениях с законодательными палатами, т.д. (см. Таблицу 5).

**Таблица 5: Традиционная министерская модель: ведущие политические подразделения, управленческие подразделения и административные подразделения (испанская терминология) и их соответствующие консультативные подразделения**

	Положение в иерархии	Законодательные требования	Объединенный штат советников
<b>Высшие политические органы</b>	<b>Ministro</b>	Политическое назначение	ДА (Канцелярия и отдельные советники)
	<i>Secretario de Estado</i>	Политическое назначение	ДА (Канцелярия и отдельные советники)
<b>Управленческие подразделения</b>	<i>Subsecretario</i>	Постоянный государственный служащий (политическое назначение)	ДА (Техническая канцелярия)
	<i>Secretario General</i>	Политическое назначение	ДА (отдельные советники)
	<i>Director General</i>	Политическое назначение или постоянный госчиновник (политическое назначение)	ДА (отдельные советники)
	<i>Secretario General Técnico</i>	Постоянный государственный служащий (политическое назначение)	ДА (отдельные советники)
	<i>Subdirector General</i>	Постоянный государственный служащий (политическое назначение)	НЕТ
<b>Ведущие административные подразделения</b>	<i>Jefe de Servicio</i>	Постоянный государственный служащий (по конкурсу)	НЕТ
	<i>Jefe de Sección</i>	Постоянный государственный служащий (по конкурсу)	НЕТ
	<i>Jefe de Negociado</i>	Постоянный государственный служащий (по конкурсу)	НЕТ

В последние 15 лет важность и значение канцелярий сильно выросли, и вместе с ними увеличились их организационные ресурсы и реальная власть; помимо консультативной работы они занимаются множеством других задач. Все указывает на центральную роль канцелярий, в особенности канцелярии министра, в разработке, проведении, контроле за осуществлением и оценке государственной политики. Таким образом, канцелярия, несомненно, влияет на процесс принятия решений в ЦГА, оказывая поддержку (или отказывая в ней) предложениям, направляемым на окончательное утверждение Советом министров. Для повышения шансов на прохождение проектов решений через Совет министров особое значение имеет связь между этими канцеляриями и Председателем Правительственной канцелярии.

Такого рода динамика привела к появлению определенной сети взаимоотношений между всеми канцеляриями, что иногда ведет к снижению влияния управленческих подразделений в министерствах и даже лишает ответственных лиц их демократически законных функций.

## Роль и обязанности специальных советников

В ЦГА очень небольшое число должностей занято непостоянными государственными чиновниками (политическими назначенцами и специальными советниками): всего 522, т.е. 28,6% от общего количества должностей в категории «советник». При этом большинство из них (80,5%) занимают официальные должностные лица из «группы А» (с высшим образованием).

Эти должности заполняются в соответствии со степенью политического доверия. Такие советники зависят от прямого доверия политика, назначившего их, и от срока пребывания этого политика в должности. Эту группу составляют личные секретари и личные советники при министре, госсекретарях, генеральных секретарях и генеральных директорах. Аналогичным образом специальные советники обычно входят в состав министерской канцелярии, где они занимаются задачами, связанными с государственными программами, и техническими рекомендациями, пользуясь помощью постоянных госчиновников, с целью координации решений в области государственной политики, принимаемых министерством.

В целом функции и задачи, выполняемые специальными советниками, имеют большее политическое и стратегическое значение, чем задачи, которыми занимаются постоянные госчиновники, специальные советники работают над моделированием кризисных ситуаций, урегулированием конфликтов и стратегическими инновациями. Другими направлениями, в которых специальные советники играют ведущую роль, являются отношения со СМИ, составление «белых» и «зеленых» книг, обучение политиков навыкам общения, т.д.

Большинство специальных советников работают в Министерстве государственного управления и, прежде всего, в ведомстве председателя правительства (в аппарате президента или в Министерстве президента<sup>40</sup>). При правоцентристских правительствах Суареса (1977-1981 гг.) и Кальво Сотело (1982 г.) административные органы председателя правительства были довольно скромными и составляли небольшую группу лиц, прозванную в народе «сантехниками Монклоа<sup>41</sup>». После того как к власти пришел Гонсалес, лидер Социалистической партии, административная структура президента подверглась значительным изменениям как в количественном, так и в качественном отношении. Это разрастание численности советников и поручаемых им задач продолжилось при правительствах Азнара (консервативном) и Сапатеро (социалистическом). Изменения соответствовали международной тенденции передавать управленческие задачи премьер-министра (председателя правительства в Испании) более крупным и могущественным административным организациям.

Отдельно необходимо рассмотреть административную структуру председателя правительства, названную Канцелярией президента. Эта канцелярия является ведущим и главным органом, который разрабатывает политические и технические рекомендации председателю правительства практически во всей его основной работе. Канцелярию президента возглавляет директор и заместитель директора; она подразделяется на несколько отраслевых отделов, повторяющих организацию министерства. В настоящее время канцелярия состоит из шести политических отделов: (1) отдел институциональных вопросов; (2) международной политики и безопасности; (3) аналитической работы; (4) образования и культуры; (5) экономики и финансов, и (6) социального обеспечения и социальных вопросов. Эти отделы состоят из кадровых сотрудников, но главным образом из специальных советников. На них возложена задача по сбору информации о

<sup>40</sup> Оба термина применяются с 1977 года, на усмотрение председателя правительства, для описания организации министерства, которое занимается административной работой для президента.

<sup>41</sup> Дворец Монклоа (*Palacio de la Moncloa*) – официальная резиденция председателя правительства.

предлагаемых планах каждого министерства, чтобы представить премьер-министру достаточно сведений, позволяющих ему координировать общую политическую работу своего правительства.

Существует три вида докладов, представляемых президенту или его заместителям:

- а) информационные записки: короткие документы по вопросу, представляющему интерес для президента или его заместителей;
- б) монографические доклады: более объемные документы, посвященные детальному рассмотрению того или иного ключевого вопроса политической программы президента, а также
- в) хорошо известные досье «совета министров»: эти документы являются главным в работе советников. В досье содержатся доклады, составленные Канцелярией президента по решениям, принимаемым Советом министров.

Все эти доклады позволяют президенту занимать привилегированное положение при осуществлении руководства Советом министров, поскольку он единственный располагает точной информацией о том, чем занимаются все, и поэтому не зависит от докладов, направляемых министрами. В результате Канцелярия президента нередко воспринимается как противник предложений некоторых министров (Ortega, 1991). Благодаря центральному положению и стратегическому раскладу сил, а также уровню информированности о работе всех руководящих подразделений в ЦГА, многие исследователи называют канцелярию «теневым правительством», контролирующим и даже управляющим некоторыми действиями министерств.

### **Действующие программы подготовки**

Программы подготовки для госслужащих ЦГА организуются и проводятся Национальным институтом государственного управления (INAP), который является финансируемым ЦГА органом при Министерстве государственного управления. Среди его функций – проведение специальных программ обучения старших государственных чиновников новым методам и задача управления. Эти программы стали важным новшеством в традиционном направлении подготовки старших чиновников в Испании, которое было посвящено главным образом «юридической культуре» с некоторым включением экономических компонентов; сегодня от такого рода обучения отказались в пользу подготовки государственных менеджеров.

Введение постбюрократической модели оказания услуг, основанное на новом подходе в государственном управлении, при котором гражданин является «клиентом», серьезно сказалось на обновлении многих государственных организаций, выдвинуло новые требования по подготовке кадров и создало новые задачи для государственных менеджеров. Тем не менее, традиционная юридическая бюрократическая модель сосуществует с постбюрократической, и особых трудностей для госслужащих не создает.

### **Врезка 1: Менеджерское обучение госслужащих**

Степень магистра в управлении и анализе государственной политики, которую присваивает Университет им. Карла III в Мадриде и INAP, посвящена главным образом обучению менеджеров высокого уровня (постоянных государственных чиновников) в органах государственного управления в Испании (центральных органов, органов автономных областей и местных администраций). В программе следующие темы:

- **Новейшие подходы и методы анализа и управления государственной политикой;**
- **Наиболее удачные стратегии, конкретный опыт и методы современного государственного управления;**
- **Новые сценарии, различные области и инновационные рекомендации для стратегического государственного управления: проблемы и конкретные направления мер стратегической и новой государственной политики;**
- **Ключевое значение межбюджетных отношений и связей для целей государственной политики в глобальном мире;**
- **Администраторские навыки для осуществления руководства организацией и коллективом: стратегическое управление, переговоры, организация и проведение реформ, взаимодействия, управление связями, работа в ситуации конфликта и его урегулирование, методы принятия решений, межкультурные связи, т.д.**

В этой связи институт INAP предлагает многочисленные краткосрочные курсы подготовки (<http://www.inap.map.es/inapes/actfor.htm>), а также более длительные курсы и магистерские программы (см. Врезку 1), например, степень магистра в управлении и анализе государственной политики, нередко параллельно с другими государственными обучающими институтами (в основном, университетами); часто они рассчитаны и на госслужащих третьих стран, например, из Латинской Америки.

### **Замечания о вероятных будущих тенденциях и потребностях в реформировании**

Мы уже отмечали выше факт значительного разрастания органов государственного управления в Испании по количеству функций и услуг, что привело к значительному усложнению структур органов, а также увеличению финансовых и кадровых ресурсов. При этом последняя значительная реформа основ кадровой политики проводилась целых 20 лет назад в соответствии с Законом 30/1984 (2 августа 1984 г.) о мерах по реформированию государственной службы. Этот закон остается главной нормой для регулирования кадровой структуры сектора государственного управления, хотя многие исследователи и старшие госчиновники считают его неудовлетворительным и устаревшим.

Хотя подготовка Положения о гражданской службе предусматривалась в качестве одной из основных задач испанской конституцией 1978 г., работа над ним началась только в 2004 г. Приказом АРУ/3018/2004 (16 сентября 2004 г.) Министерства государственного управления была создана Комиссия по изучению и подготовке Положения о госслужбе. Комиссии было поручено собрать и обобщить мнения всех «заинтересованных сторон», имеющих отношение к основам государственной службы. Работа запланирована в качестве основной части проекта по подготовке Положения.

Что касается непостоянных госслужащих (политических назначенцев), в окончательном докладе Комиссии (МАР, 2005) отмечаются проблемы значительного увеличения в последние годы общей численности таких назначенцев (особенно и главным образом в местных органах управления и, в меньшей степени, в автономных областях). Авторов также беспокоит повышение их роли в системе

политического доверия и консультаций, а также то, что специальные советники в настоящее время занимаются управленческими и административными задачами, которые ранее поручались ответственным государственным чиновникам, т.е. постоянным государственным служащим. Комиссия посчитала, что категория «политических советников» должна считаться исключительной в структуре государственной службы, которая построена на конкурсном отборе по достоинствам и способностям, проверяемым на экзамене. В этом отношении предлагается ужесточить правовое регулирование требований к назначению специального советника в планируемом Положении о государственной службе, чтобы ограничить их численность и повысить прозрачность в их назначении и функциях (см. Врезку 2).

Наконец, многие утверждают, что необходимо разработать профессиональный кодекс поведения и этики для сотрудников органов государственного управления, аналогичный Кодексу примерного правительства, составленному Комиссией политических назначенцев в соответствии с Приказом Министерства государственного управления АРУ/516/2005 (3 марта 2005 г.).

**Врезка 2: Предложения Комиссии по подготовке Положения о государственной службе в отношении политических советников**

Комиссия считает, что непостоянный персонал, назначаемый и увольняемый по праву усмотрения, должен заниматься конкретно функциями, определяемыми законом как политические рекомендации, и что они должны увольняться сразу же после отставки должностного лица, их назначившего. Поэтому качество работы политических назначенцев не должно приниматься во внимание как особая заслуга для целей профессионального роста или приема на государственную службу.

Также Комиссия посчитала, что органы государственного управления должны периодически предоставлять информацию о численности непостоянных сотрудников и их функциях, а также о заработной плате, должностях и подразделениях, в которых существуют эти должности. Дополнительно они должны отчитываться обо всех изменениях в этих сведениях.

(МАР, 2005: 237)

**Дополнительная справочная литература**

Aja, E. (2003), *El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza, Madrid.

Alba, C.R. y F.J. Vanaclocha (1997), *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*, Universidad Carlos III de Madrid / BOE, Madrid.

Ballart, X. y C. Ramió (2003), “Ciencia de la Administración”, *Tirant lo Blanch*, Valencia.

Baena, M. (2005), “Manual de Ciencia de la Administración”, *Síntesis*, Madrid.

Olías, B., ed. (1995), “La gestión de recursos humanos en las Administraciones públicas”, *Editorial Complutense*, Madrid.

Ortega, L. (1991), “El gabinete del presidente del Gobierno” in: *Documentación Administrativa*, 226.

Ministerio de Administraciones Públicas/MAP (2000), *Estructura orgánica y funciones de la Administración General del Estado*, MAP, Madrid.

Ministerio de Administraciones Públicas/MAP (2005), *Informe de la Comisión para la preparación del Estatuto Básico del Empleado Público*, MAP, Madrid.

Registro Central de Personal (2005), *Boletín Estadístico del personal al servicio de las Administraciones públicas*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid.

Villoria, M. y E. Del Pino (2001), “Manual de gestión de recursos humanos en las Administraciones públicas”, *Tecnos*, Madrid.

## ВЕЛИКОБРИТАНИЯ

### Непростые, но конструктивные отношения

**Кэтрин Реймонд,  
бывший политический советник министра образования,  
позднее – министра внутренних дел Великобритании**

#### 1. Общая информация

В любой стране отношения между политическими советниками и государственными чиновниками носят непростой характер. Ни в одной стране нет идеальной системы, и связи между этими двумя группами временами осложняются взаимными подозрениями и недоверием. Тем не менее напряженность в отношениях между ними в атмосфере истинного демократического управления может, на самом деле, сыграть исключительно положительную роль. Разумеется, чтобы конфликт был конструктивным, нужны определенные ингредиенты: честность, понимание и готовность усваивать и учитывать чужую точку зрения. Но самая лучшая политика, та, что предлагает наилучшие блага своему народу, нередко рождается из творческих противоречий и продуктивных споров.

Мне посчастливилось убедиться в этом во всех трех британских министерствах, в которых я работала в 2000-2005 гг. Государственные чиновники приступают к работе над новыми мерами политики с твердого и ясного представления о том, какие политические решения должны быть разработаны; политические советники отталкиваются от иного представления или от противоположной точки зрения. В конечном итоге и советники, и чиновники находят компромисс, и чаще всего непосредственно в результате интенсивных обсуждений и даже споров, такая политика будет лучше, чем та или другая сторона представляла себе в начале. Это обусловлено тем, что меры были тщательно проверены, исследованы и изучены со всех сторон и под всеми углами зрения. Важно также то, что, занимаясь разработкой политики совместно, политические советники и чиновники в равной и немалой степени заинтересованы в ее успехе.

#### 2. Различие в ролях государственных чиновников и политических советников

В Великобритании в большинстве министерств работают два-три политических советника. Только аппарат премьер-министра имеет сразу 15 или 20. Даже такие крупные департаменты, как Министерство внутренних дел, в котором я работала в 2001 – 2004 г. и которое занимается всеми внутренними проблемами (включая преступность и охрану общественного порядка, иммиграцию и предоставление убежища), уголовными судами и тюрьмами, имеет только одного советника по совместительству и трех штатных политических советников.

Политические советники пользуются «привилегией доступа» к министрам. В большинстве министерств даже самые старшие государственные чиновники не пользуются такого рода уровнем доступа, как советники. Это чаще всего объясняется тем, что политические советники давно и тесно работают со своими министрами, часто с того времени, когда они были членами парламента, оппозиционными к действующему правительству, или зная их по партии, к которой и министр, и политический советник принадлежат. Многие политические советники переходят в правительство с исследовательской работы в партии, либо в прошлом они работали в исследовательских аналитических центрах, благотворительных организациях или общественных организациях.

В Великобритании политические советники (или, как их обычно называют, «специальные советники») относятся к категории временных государственных служащих, которые обязаны вести себя в соответствии Кодексом поведения специальных советников и в соответствии с Кодексом государственной службы. Кодекс государственной службы, в его теперешнем виде, был принят



десять лет назад, он является конституционным ограничением для всех государственных служащих и отражает ценности, которыми они должны руководствоваться. На самом деле этот кодекс является частью условий найма для каждого госслужащего, включая политических советников. Основные элементы кодекса – «служить честно и неподкупно законным образом избранному правительству, находящемуся у власти сегодня», – являются той связкой, которая объединяет политических советников и государственных чиновников.

В чем же отличия в роли и функциях государственных чиновников и политических советников, и как между ними распределяется ответственность за предоставление министрам политических рекомендаций? Это непростые вопросы, потому что обе роли очень часто наделены общими характеристиками. В теории работа политических советников заключается в том, чтобы помогать министрам там, где пересекается работа правительства и работа правительственной партии и куда постоянным и беспристрастным чиновники не надлежит вмешиваться.

### **3. Кодекс поведения политических советников в Великобритании**

В самом Кодексе поведения специальных советников содержатся некоторые примеры той работы, которую политический советник мог бы делать вместо государственного чиновника:

- Анализировать документы, поступающие министру, привлекая его внимание к тем или иным аспектам, которые могут иметь партийно-политическое значение, и отвечать за надлежащий учет особо щекотливых, с политической точки зрения, вопросов.
- Принимать участие в планировании мер в министерстве, включая предложение идей, которые расширяют рамки имеющихся в министерстве возможностей, с учетом политических особенностей.
- Представлять мнения министра в СМИ, делая с акцент на политической составляющей.

Однако в повседневной деятельности их роли могут смешиваться. Государственные чиновники также должны консультировать министров, а решения по мерам политики не всегда просто отделить от политических решений. Если следить за строгим разделением их ролей, не исключена возможность того, что министр не получит всестороннюю и продуманную рекомендацию, нужную ему.

### **4. Совместная работа**

В прошлом госчиновники часто недолюбливали политических советников. Но за те тридцать с лишним лет, прошедшие с тех пор, как в правительстве Великобритании впервые появились политические советники, ситуация изменилась. Сегодня чиновники и советники обычно работают вместе, осознавая, что министру нужен широкий спектр рекомендаций, как практических, так и политических, чтобы он мог принять надлежащим образом продуманное решение, обоснованное всеми имеющимися фактами. Без объединенных консультаций госчиновников и политических советников картина будет неполной. Таким образом, конечная цель заключается в том, что предоставить министру всесторонние рекомендации, которые дают ясную и общую картину. А для этого государственным чиновникам и политическим советникам нужно работать в тесном взаимодействии над подготовкой и согласованием идей и рекомендаций по мерам политики. Это бывает непросто.

В Великобритании не существует формальных договоренностей внутри министерств правительства о совместной работе политических советников и госчиновников; ни в Кодексе госслужбы, ни в Кодексе специальных советников не говорится, как добиваться этого. Чиновники и советники должны сами найти такой способ. Мне, как политическому советнику, всегда было важно, чтобы чиновники приходили ко мне со своими вопросами и проблемами, я всегда была готова предоставлять себя в их распоряжение, когда бы им это ни потребовалось. Тем самым я создавала

неплохие рабочие отношения с государственными служащими, а также узнавала обо всех проблемах на самом раннем этапе. Это означало, что чиновники и я могли вместе найти наилучшее решение, иногда даже без обращения к министру. Обмен информацией и взаимное доверие играют очень большую роль; в течение обычного дня у меня обычно было пять-шесть встреч с чиновниками без присутствия министра. В результате я получала возможность обсудить вопросы политики, текущие проблемы или предстоящие важные события, а также то, как нам предстояло действовать.

Вместе с государственными чиновниками я постоянно занималась работой над проектами документов и записками для министров и вместе с чиновниками принимала участие в заседаниях в других ведомствах, где мы совместно представляли позицию нашего министра.

## 5. Урегулирование противоречий

Государственные чиновники, разумеется, чаще всего являются экспертами или специалистами по определенным вопросам, и многие из них, с которыми мне довелось работать, были в стране ведущими авторитетами по конкретным направлениям государственной политики. А политические советники, наоборот, редко являются экспертами. Время от времени министры в качестве политического советника могут привлекать эксперта, нередко теоретика, но большинство советников имеют политическое прошлое, многие пришли со своим министром из других ведомств или работали с ним и до того, как он вошел в правительство.

Трения между государственными чиновниками и политическими советниками появляются потому, что идеи, меры и решения, которые предлагают госчиновники, определяются практическими соображениями, тогда как политические советники иногда могут мыслить более «изобретательно», и их идеи обусловлены политическими соображениями, например, обещанием министра ввести более жесткие тюремные сроки в отношении воров, совершающих кражи со взломом, или недовольством общества тем, что многие трудные дети оказываются выброшенными из школы. Разумеется, госчиновники тоже могут придерживаться тех же взглядов, но им мешают практические соображения: например, то, что тюрьмы переполнены или что склонные к насилию дети мешают всей школе.

Как же тогда примирить государственные решения и политику? Казалось бы, вполне очевидно, на первый взгляд, принять, что и то и другое тесно переплетено, как чиновники и политические советники. Проблемы обычно возникают, когда конкретные люди не могут понять чужую точку зрения и начинают путать «творческие противоречия» с личным или политическим неприятием. Время от времени, случается, что либо политические советники, либо госчиновники переступают грань и ведут себя неприемлемым образом.

В Великобритании действуют формальные процедуры для рассмотрения поступивших от госслужащих жалоб на действия политического советника. В Кодексе специальных советников, в разделе «Жалобы», ясно говорится:

*«Любой государственный служащий, полагающий, что действия специального советника выходят за рамки его полномочий либо нарушают Кодекс государственной службы, должен немедленно обратиться с этим к секретарю Кабинета министров или первому секретарю комиссии по госслужбе (FCSC) непосредственно или через ответственного государственного служащего» (прим.: Секретарь кабинета возглавляет государственную службу; FCSC занимается жалобами на неуместность поведения, поступившими от госчиновников в соответствии с Кодексом о государственной службе).*

Защита и восстановление прав государственных чиновников, полагающих, что политический советник требует, чтобы они действовали ненадлежащим или неэтичным образом, чрезвычайно важны, и никому из государственных служащих не должны предъявляться неуместные требования, также им нельзя угрожать.

При этом не существует аналогичной процедуры рассмотрения жалоб на государственных чиновников со стороны политических советников, хотя в теории политические советники могли бы использовать ту же процедуру, что и прочие госчиновники. В интересах справедливости, а также для того, чтобы недвусмысленно заявить, что никогда неуместные действия не будут приемлемыми, Кодекс должен четко установить каналы, предоставляемые политическому советнику, столкнувшемуся с проблемами или желающему доложить о случае некорректного поведения.

Наверное, самыми лучшими рекомендациями для совместной работы являются семь принципов общественной жизни Кодекса государственной службы, а именно: самоотверженность; неподкупность; объективность; ответственность; открытость; честность и инициативность. Если все государственные чиновники и политические советники будут следовать этим основополагающим принципам, они защитят себя от ошибок.

## Кодекс поведения политических советников в правительстве Великобритании

[Прим.: Нижеследующий сокращенный вариант содержит основные положения кодекса.] Следует отметить, что в Великобритании политических советников называют «специальными советниками». Раздается критика в отношении полномочий, которыми они наделяются в соответствии с разделом 9 (i) и (ii). С **министерским кодексом**, который вводит этические нормы поведения в министерстве, можно ознакомиться по адресу:

[http://www.cabinetoffice.gov.uk/propriety\\_and\\_ethics/ministers/](http://www.cabinetoffice.gov.uk/propriety_and_ethics/ministers/).

1. Согласно *министерскому кодексу*, вследствие привлечения специальных советников рекомендации и помощь, которые предоставляются министру, обретают политический аспект; одновременно укрепляется политическая беспристрастность постоянных сотрудников госслужбы благодаря тому, что существует отдельный источник политических рекомендаций и помощи [...].

3. Работа специальных советников заключается в том, чтобы помогать министрам в вопросах пересечения работы правительства с работой правительственной партии, куда постоянным госчиновникам не надлежит вмешиваться. Они являются дополнительным ресурсом министра, оказывая ему помощь с позиций, которые являются более политически ангажированными и политически обостренными, чем позиции государственной службы.

4. Какого рода работой могли бы заниматься по просьбе министра, специальные советники? Они могут:

- I. анализировать документы, поступающие министру, обращая его внимание на любой аспект, который, по их мнению, может иметь партийно-политическое значение, добиваясь надлежащего учета особо щекотливых политических вопросов. Они могут оказывать содействие по любому аспекту деятельности ведомства, включая рекомендации министру в случаях, когда он принимает участие в политической деятельности партии;
- II. выполнять для министра всю черновую работу по написанию бумаг, проверять факты и результаты аналитической работы с точки зрения партийной политики;
- III. готовить дискуссионные документы по вопросам политики, которые могут привести к более долгосрочной работе в ведомстве по выработке политики, включая политику, отражающую позиции партии, к которой принадлежит министр;
- IV. принимать участие в планировании мер политики в ведомстве, включая выработку идей, расширяющих существующие у министра возможности с учетом политической точки зрения;
- V. поддерживать контакты с партией, добиваясь того, чтобы обзоры и анализ политики ведомства полностью учитывали партийные идеи, и стимулировать публичную деятельность партии, которая бы способствовала достижению целей правительства и ведомства;
- VI. оказывать помощь в информировании членов парламента, принадлежащих данной партии, и должностных лиц по вопросам политики правительства;
- VII. поддерживать контакты с группами, у которых есть внешние интересы, в том числе с группами, политически близкими к партии [министра], помогая министру получить их поддержку;
- VIII. писать речи и готовить соответствующие аналитические документы, в том числе включать партийно-политическое содержание в материал, подготовленный постоянными чиновниками;

- IX. представлять СМИ позицию министра, включая ее партийный аспект, в тех случаях, когда советник был уполномочен на это министром;
- X. предлагать экспертные консультации в качестве специалиста по конкретному вопросу;
- XI. посещать партийные мероприятия (при том, что он не имеет права выступать на партийных конференциях) и поддерживать контакты с членами партии;
- XII. принимать участие в организуемой партией оценке государственной политики, добиваясь того, чтобы те, кто проводит эту оценку, были полностью осведомлены о позиции правительства, а также о мнении и политике своего министра.

#### ***Статус и поведение в качестве временных государственных чиновников***

5. Специальные советники являются временными государственными служащими, назначаемыми в соответствии со статьей 3 правительственного Декрета о госслужбе 1995 года [*королевский указ, который, помимо прочего, регулирует назначение политических советников*]. На них не распространяется общее требование, согласно которому государственные чиновники назначаются на конкурсной основе и сохраняют политическую непредвзятость и объективность, позволяющие им сохранять доверие будущих составов правительства иной политической ориентации. Но в остальном на них распространяется требование вести себя в соответствии с *Кодексом государственной службы*. Их пребывание на должности заканчивается с прекращением срока той администрации, которая их назначила. Ответственность за руководство специальными советниками и их поведение, в том числе за их дисциплину, лежит на министре, который их назначил. При этом, конечно, премьер-министр имеет право уволить советников, отозвав свое согласие на назначение того или иного конкретного лица.

6. Специальные советники обязаны быть неподкупными и честными. Они не должны обманывать или намеренно вводить в заблуждение парламент или общественность. Они не должны злоупотреблять своим положением или сведениями, полученными ими в ходе выполнения своих официальных обязанностей, в личных собственных интересах или личных интересах других лиц. Они не должны получать какие-либо выгоды, которые, по разумному мнению других лиц, можно посчитать компрометирующими их личное мнение или неподкупность. Они не должны без разрешения разглашать официальные сведения, которые распространялись на основе конфиденциальности в правительстве или которые они получили на условиях конфиденциальности от других лиц.

7. Специальные советники не должны пользоваться официальными ресурсами для политической деятельности партии. Их работа призвана служить целям правительства и своего ведомства. Именно это оправдывает оплату их труда из государственных средств и возможность пользоваться государственными ресурсами, а также объясняет, почему их участие в партийной политике столь тщательно лимитируется. Они должны вести себя так, чтобы сохранять политическую непредвзятость государственных чиновников и не входить в конфликт с *Кодексом государственной службы*. Им следует избегать всего, что могло бы вызвать обоснованную критику того, что государственные средства используются на политические цели партии [...].

#### ***Отношения с постоянными сотрудниками государственной службы***

9. Для оказания эффективной помощи министрам специальные советники должны тесно взаимодействовать с коллективом министерства и с постоянными государственными служащими и устанавливать с ними полностью доверительные отношения. Специальные советники от имени своего министра имеют право:

- (I). сообщать официальным лицам о взглядах и приоритетах в работе своего министра, в том числе по вопросам их отражения в официальной позиции. При этом они должны учитывать загрузку госчиновников и прочие приоритеты, установленные министром;

- (II). обращаться к официальным должностным лицам с просьбой подготовить и предоставить сведения и данные, в том числе внутренние аналитические справки и документы;
- (III). проводить заседания с участием должностных лиц для обсуждения вырабатываемых для министра рекомендаций.

Однако специальные советники не имеют права:

- (IV). требовать от государственных чиновников выполнения действий, противоречащих их обязанностям в соответствии с *Кодексом государственной службы*;
- (V). вести себя по отношению к постоянным госчиновникам с нарушением норм, устанавливаемых тем ведомством, в котором они работают, для поведения в целом;
- (VI). отвечать за бюджет или участие в передаче внешних контрактов;
- (VII). скрывать или подменять рекомендации, подготовленные для министра постоянными сотрудниками госслужбы, при этом они могут высказывать свое мнение по этим рекомендациям.

10. В случае если кто-либо из постоянных сотрудников госслужбы не согласен с тем или иным требованием, поступившим от специального советника, он должен обсудить это требование с соответствующим специальным советником или со своим непосредственным начальником, первым личным секретарем министра или его постоянным секретарем. Если госчиновник считает по той или иной причине, что он не может этого сделать, он может обратиться к уполномоченному должностному лицу в своем ведомстве, напрямую к руководителю внутренней государственной службы или к первому секретарю Комиссии по делам государственной службы [...].

#### ***Контакты со СМИ***

12. Специальные советники имеют право представлять мнение министра по государственной политике средствами массовой информации с определенной долей политической ангажированности, которая была бы невозможна для постоянных сотрудников госслужбы. Однако брифингами по партийным вопросам должен заниматься партийный аппарат.

13. Все контакты с новостными СМИ должны санкционироваться министром, который назначил советника, и осуществляться в соответствии с *Руководящими принципами взаимодействия правительства со СМИ*. Так как за общее взаимодействие с прессой и проведение общественных мероприятий в своем ведомстве отвечают руководители пресс-службы в каждом из министерств, специальные советники должны информировать их о своих контактах с новостными СМИ.

14. Специальные советники не должны открыто принимать участие в политических спорах, будь то выступления или обращения в прессу, книги, статьи или листовки; они должны соблюдать осмотрительность и выражать свое мнение осторожно, избегая личных нападок; обычно советники не выступают официально от имени своего министра или ведомства.

#### ***Отношения с правящей партией***

15. Специальные советники оказывают помощь министрам в разработке политики правительства и ее представлении. Именно на этих двух направлениях деятельность правительства и партии может пересекаться.

16. Государственная служба не располагает монополией на анализ и консультирование по вопросам политики. Правительство учитывает мнения, поступающие из различных источников, одним из которых является правящая партия. В то время как государственные средства и ресурсы не должны идти на получение мнений из такого источника, правительство имеет право поддерживать контакты с партией, как и с другими источниками, для получения полного и точного представления о мнениях и рекомендациях партии по вопросам политики.

17. Правительству необходимо представить свою политику и достижения обществу для разъяснения и, как следствие, для повышения отдачи от своей политики, и это является законным использованием государственных средств и ресурсов. Целям правительства был бы нанесен ущерб, если бы они расходились с целями партии, поэтому правительству необходимо поддерживать контакты с партией, чтобы деятельность партии по информированию общественности не противоречила бы фактам и соответствовала политике правительства. Для обеспечения согласованности правительству также важно добиваться того, чтобы члены парламента от партии и официальные должностные лица были проинформированы в вопросах политики, которой придерживается правительство.

18. С целью обеспечения канала информирования в этих областях пересечения услуги специальных советников оплачиваются из общественного бюджета для того, чтобы они на законном основании поддерживали интересы правительства, и они могут это делать с определенной долей политической ангажированности и участия, которая была бы неприемлема для постоянного сотрудника государственной службы. Во всех своих контактах с партией специальные советники должны соблюдать обычные для государственной службы нормы конфиденциальности, за исключением конкретных случаев, когда они получают специальное разрешение назначившего их министра.

19. Специальные советники не должны принимать участие в работе национальной организации партии, и, хотя от специальных советников не требуется подавать в отставку сразу после объявления общих выборов, те, кто продолжает работать на должности в правительстве, должны соблюдать особую щепетильность, исключая возможности активного участия в избирательной кампании.

20. Если специальный советник хочет работать на ту или иную политическую партию, которая не имеет непосредственного отношения к деятельности правительства, он может заниматься этим в свободное время, вне часов работы в правительстве, либо в соответствии с отдельным договором с партией, работая на правительство по совместительству (в соответствии с п. 19 выше). Ниже изложены более подробные правила их участия в политической деятельности [...].

#### ***Увольнение с госслужбы***

28. Согласно условиям *Кодекса государственной службы* специальные советники должны продолжать соблюдать конфиденциальность и после того, как они покинули королевскую службу [*т.е. государственную должность*] [...]. июль 2005 г.

(С полным текстом можно ознакомиться по следующему адресу:

[http://www.cabinetoffice.gov.uk/propriety\\_and\\_ethics/special\\_advisers/code.asp](http://www.cabinetoffice.gov.uk/propriety_and_ethics/special_advisers/code.asp))